

El siguiente documento contiene algunas de las conclusiones a las que se llegó en una reunión de la Fundación de las Naciones Unidas para el Habitat y los Asentamientos Humanos, realizada en México a fines del pasado año. El material que se publica es la parte relativa a la tierra urbana, factor que se lleva y trae en toda discusión acerca del problema de la vivienda. Dada la escasa difusión que ha recibido esta reunión y sus conclusiones en nuestro país, hemos considerado conveniente dar a conocer al menos algunas de las apreciaciones y recomendaciones que fueron señaladas en dicha reunión, a la cual asistieron calificados expertos de nuestro Continente, estudiosos de los problemas urbanos y de la vivienda.

(N. de la R.)

LA TIERRA URBANA Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

I. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS

1. En los países latinoamericanos existe un importante porcentaje (variable de uno a otro, pero en todos los casos alto) de población, cuyos ingresos apenas les permiten atender sus necesidades nutricionales y que por tanto no están en capacidad de pagar un crédito, no importa su monto, tasa de interés o plazo de amortización.

2. El problema de financiamiento del suelo urbano es, antes que nada, un problema de altos costos del mismo. Los sistemas de financiamiento, cuando existen, han actuado como un factor más de elevación de estos costos.

3. El problema de la tierra urbana no es un problema aislado, no tiene autonomía propia, sino que es y forma parte del problema socio-económico general, derivado de las relaciones sociales existentes.

4. Los altos costos de la tierra que la hacen inaccesible a las mayorías sociales, son causados por:

- a) El reconocimiento de derecho de apropiación privada de la tierra y su conversión en mercancía de libre mercado;
- b) las características monopolísticas y oligopólicas de mercado; y
- c) las perspectivas de los futuros usos y densidades que abren campo a la especulación.

Todo esto se traduce en:

- A) escasez de tierra urbana para los grupos mayoritarios;
- B) distracción de recursos de los sectores productivos de la economía para la adquisición de tierra en los diferentes usos;
- C) disminución del salario real de la población, directamente vía compra o indirectamente vía renta; y
- D) disminución de la capacidad del sector público para atender necesidades sociales en el ejercicio de su presupuesto.

5. El acelerado proceso de urbanización está agudizando el problema de abastecimiento del suelo urbano al aumentar la demanda insolvente del mismo.

6. Los bajos ingresos de la población, la falta de recursos de las autoridades locales; la inadecuada canalización de los mismos cuando existen, y el crecimiento permanentemente de los precios de la tierra, han conducido a un callejón sin salida que se ha traducido en una ocupación caótica del suelo urbano.

7. Las áreas céntricas de las ciudades tienen muy poca capacidad para alojar a los nuevos habitantes urbanos, los cuales se ven obligados a ocupar tierras periféricas inadecuadas, insalu-

bres y a grandes distancias de los centros de trabajo y servicios.

8. La descapitalización del campo por la inadecuada utilización de tierra agrícola y/o la prematura incorporación de la misma a los usos urbanos.

9. El sistema tributario ha actuado como factor de elevación del precio de la tierra urbana al trasladar los gravámenes a su precio final.

10. Los mecanismos creados por el Estado para regular el mercado de la tierra urbana en algunos países han sido ineficientes y en ocasiones contraproducentes.

11. Los reglamentos de zonificación y cambios de uso del suelo han repercutido en mayores alzas especulativas en el precio de la tierra urbana y en la segregación de la población.

12. La plusvalorización de la tierra debido a las inversiones en obras públicas no están siendo captadas debidamente por el Estado por deficientes sistemas tributarios y desactualización de los sistemas catastrales, que gravan la tierra y no la ganancia extraordinaria.

13. Las reservas territoriales que algunos Estados han logrado constituir para absorber futuros usos urbanos, están siendo reintegradas al sector privado.

14. La intervención directa del Estado en el mercado de la tierra urbana ha estado desligada de planes coherentes con metas socialmente definidas, especialmente para adquirir las áreas frecuentemente requeridas para sus proyectos, incluidos dentro de éstas las acciones urbanas (vivienda, equipamiento, etc.).

15. El proceso de urbanización informal no ha contado con abundante cantidad de tierra, de fácil acceso y a bajos precios; esto ha obligado, en muchas ocasiones, a los sectores de bajos ingresos a ocupar lugares inadecuados para su habitat y/o en forma ilegal, dando lugar a tramas urbanas prácticamente inmodificables en el tiempo.

16. La inexistencia de un régimen, mecanismos y programas que posibiliten la tenencia social de la tierra.

17. Inexistencia o inadecuada utilización de los instrumentos jurídicos y administrativos para el control y administración del recurso tierra con fines sociales.

18. Las formas más o menos tradicionales de ocupación del suelo urbano (minimanzanas y miniparcelas) no satisfacen los requerimientos funcionales de las ciudades contemporáneas y resultan de alto costo por los grandes requerimientos de tierra urbana (exceso de vías indiferenciadas y extensión de redes).

19. La apatía y el egoísmo de los grupos política, económica y socialmente poderosos, por la satisfacción de las necesidades de tierra urbana, para los sectores de bajos ingresos, sumado a la desorganización de estos grupos para reclamar sus derechos a un habitat mejor.

II. ACCIONES INSTITUCIONALES

De las exposiciones hechas por los representantes de los diferentes países sobre los instrumentos que utilizan sus gobiernos para satisfacer la demanda de tierra provocada por el acelerado crecimiento del desarrollo urbano, a precios regulados, se concluye:

1. Existen en todos los países una gran variedad de instrumentos de diversa índole: legalización de predios en México; creación de reservas territoriales para absorber el futuro crecimiento urbano, en la mayoría de los países; límites a la extensión de los lotes urbanos, en Bolivia; subsidios, en Chile; incentivos, restricciones y penalidades; lotes y servicios, etc.

2. Las legislaciones son prolíferas en proveer instrumentos jurídicos que no se aplican: o porque se desconocen; o porque no se han implementado; ó porque la implementación administrativa y la escasez de recursos asignados hacen que su efectividad sea muy limitada.

3. Los instrumentos tradicionales que se han venido aplicando no han logrado controlar la escalada en los precios de la tierra; regular el mercado; liberar la oferta; y mucho menos, poner este recurso al alcance de los sectores de bajos ingresos.

4. Fue puesto en evidencia que gran parte de los instrumentos existentes han actuado en forma aislada, desarticulada e incoherente, y desvinculados de una política general.

Esta situación ha generado que algunos instrumentos no sólo no hayan servido a los propósitos para los que fueron creados, sino que han sido contraproducentes, al provocar alzas en el precio de la tierra y beneficio adicional a sectores minoritarios de altos ingresos que controlan el mercado inmobiliario, y entorpecen los instrumentos de planificación y ejecución de los planes.

Ejemplifica esto el caso de México con su política de regulación de la tenencia ilegal de la tierra, cuya alimentación ha dado lugar a que la tierra pública, básicamente ejidal y comunal, haya sido reincorporada al régimen de propiedad privada.

La absorción de estas áreas por la expansión urbana ha exigido la regulación de la tenencia mediante el otorgamiento de títulos de propiedad, los cuales, una vez adquiridos, abren la posibilidad de que se vendan los lotes a los agentes inmobiliarios, mudándose los titulares originales a nuevas áreas periféricas con menores condiciones de habitabilidad; reiniciando así el proceso que origina la expansión caótica de las ciudades y la tendencia incontrolable en el alza de la tierra.

5. La experiencia de Jamaica es ilustrativa en el sentido de que no es necesaria la propiedad privada de la tierra urbana para dar la seguridad de la tenencia y propiciar así las limitadas inversiones de los nuevos habitantes urbanos de bajos ingresos. La concesión del usufructo de la tierra, consagrada por la legislación inglesa, ha permitido que las familias, al adquirir esta seguridad, a pesar de los cambios de gobierno, se hayan sentido alentadas a canalizar sus ahorros en mejoras permanentes. Este concepto jurídico existe en la mayor parte de las legislaciones de los países de Latinoamérica, pero sin que se haya aplicado a la tierra, con fines sociales.

Otro instrumento existente en todas las legislaciones de origen latino y que no ha sido aplicado, es el desmembramiento del derecho de propiedad en situaciones tales como: uso, usufructo y derecho de superficie, que permite un derecho real al dueño de la tierra y otro, al dueño de los derechos de edificación.

6. En algunos países, programas tales como los lotes y servicios, que cuentan con gran aceptación, se verán avocados a desaparecer en muy corto plazo, debido a que los recursos que originalmente asignaron para la adquisición de las tierras necesarias, tendrán que ser multiplicados consumiendo todos los recursos destinados al proyecto en general, y tornándose inaccesibles a las familias de bajos ingresos, para las cuales fueron diseñados. Ante esta perspectiva, los gobiernos están diseñando nuevas medidas que no impliquen la adquisición de tierra, tales como la regeneración, densificación y mejoramiento de áreas decadentes, en el interior de las ciudades.

7. Prácticamente ningún país en sus sistemas tributarios ha

gravado las ganancias extraordinarias originadas por las rentas diferenciales generadas en las expectativas de localización preferencial y cambios de uso.

III. RECOMENDACIONES EN RELACION A LA TIERRA URBANA

En materia de tenencia:

1. Fijarse como objetivo el establecimiento progresivo de la propiedad social, en la cual se garantice el derecho al usufructo por el tiempo suficiente para amortizar el capital invertido en la edificación; pasado dicho tiempo, la tierra pasaría a ser de propiedad pública nuevamente.

Complementariamente, legislar en materia de Reforma Agraria en aquellos países en donde aún no existen, y modificar y reformar las existentes. Esto con la finalidad de controlar las causas que originan las emigraciones rurales y su efecto crecientemente en la expansión urbana.

A tal efecto:

- a) Modificar las leyes sobre herencia en el sentido de establecer que en materia de tierra sólo es heredable el derecho a usufructo de la misma en las condiciones establecidas anteriormente.
- b) Adquisición en forma sistemática, por parte del Estado, de las tierras de expansión de los centros urbanos y de los intraurbanos, a precios que corresponden a la renta que produce su uso actual; es decir, en el primer caso, a los precios de tierra agrícola, estableciendo en forma expresa que no se pagarán precios de expectativa para otros usos.
- c) Prohibición expresa y efectiva de que las tierras de propiedad pública sean transferidas en propiedad a particulares, en forma directa o indirecta, estableciendo que sólo pueden ser otorgadas en usufructo.
- d) Establecer en las leyes de expropiación por causa de utilidad pública, que el precio que hayan declarado los propietarios de las tierras a los fines de calcular el monto de los impuestos prediales a pagar, será el monto de las indemnizaciones a pagarse.
- f) Creación de inmobiliarias gubernamentales (nacionales y municipales) para la administración de las tierras de propiedad pública, las cuales otorgarán el derecho de usufructo individual o colectivo, no transferible y mediante el pago de cánones de arrendamiento acordes con los ingresos de los usuarios. También para las tierras privadas cuyos dueños deseen voluntariamente transferirlas a propiedad pública mediante indemnizaciones acordadas con los propietarios, siempre y cuando los precios pactados no excedan el precio declarado con fines tributarios.

En materia impositiva

1. Establecimiento de impuestos prediales con base en un registro de valores de las propiedades, según declaración obligatoria de los propietarios, quienes aceptarán en su declaración que dicho valor sería el precio a recibir en caso de expropiación por causa de utilidad pública. Periódicamente se haría una revisión de ese registro a fin de tomar en cuenta las fluctuaciones monetarias.

2. Establecimiento de un impuesto sobre tierras ociosas, con carácter progresivo, complementando con incentivos fiscales para quienes edifiquen, en un tiempo estipulado, y de acuerdo con los usos indicados en los planes.

3. Establecimiento de un impuesto al exceso de superficie, que sería cobrado en proporción al excedente de superficie poseída por sobre el límite superior de superficie establecido como necesario para una vivienda.

4. Establecimiento de impuestos de valorización, que permitan captar al Estado o a las Municipalidades:

- a) Las valorizaciones ocurridas en las ventas de inmuebles en relación a su precio de adquisición anterior, en la par-

te que exceda a la desvalorización de la moneda en el período transcurrido desde dicha adquisición.

- b) La valorización generada por las obras públicas realizadas. El pago de este impuesto puede ser aplazado para el caso de los propietarios de una sola vivienda, para el momento en que sea vendida. A tal efecto deberá hacerse la anotación en el registro de propiedad a fin de hacer de ese pago requisito indispensable para registrar el cambio de propiedad.
- c) De la valorización generada por los cambios de zonificación, usos y densificación, el monto de dicho impuesto sería pagado en un plazo corto, al hacerse efectivo dicho cambio.
- d) Los gobiernos deberán estudiar los controles necesarios tendientes a evitar que estos nuevos gravámenes sean trasladados al precio de la tierra, generando nuevas alzas.

En materia de control del desarrollo espacial

1. Elaboración de planes de desarrollo urbano que contemplen:

- a) Uso racional del suelo, derivado de un plan global, y creando nuevos patrones de asentamiento urbano que eviten la expansión indiscriminada provocada por las clásicas "minimanzanas" y "miniparcelas", reduciendo así los costos del proceso de urbanización por la demanda excesiva de tierra.
- b) La fijación de las zonas de expansión progresiva, las cuales deben ser adquiridas por las entidades públicas para

incorporarlas al régimen de propiedad social que se ha definido.

- c) La realización progresiva de las obras de infraestructura y servicios en los centros poblados, en concordancia con el ritmo de crecimiento previsto, mediante la canalización a estos fines de los recursos provenientes de los impuestos recomendados.
- d) Ejecución por parte del Estado de planes de vivienda, las cuales deben ser otorgadas en arrendamiento o propiedad, conservando, el último caso, la condición de propiedad social de la tierra.
- e) Para los sectores de bajos ingresos, las viviendas se otorgarán en arrendamiento bajo cánones estrictamente acordes con su capacidad de pago.
- f) Establecimiento de un límite máximo de superficie de tierra utilizable requerida para una vivienda.
- g) Unificación de los catastros fiscales y los registros de la propiedad bajo una autoridad local.
- h) Límite de extensión máxima de tierra urbana que una persona natural o jurídica puede retener dentro de determinada área urbana, prohibiendo su transferencia del cedente dentro de un tercer grado de consanguinidad.

En materia de financiamiento

1. Con el fin de captar los recursos necesarios para financiar las inmobiliarias gubernamentales, señaladas anteriormente, debería crearse separadamente una institución financiera que unifique el manejo y la asignación de todos los recursos que se capten por la aplicación de los gravámenes especificados anteriormente.

2. Los organismos internacionales deben crear una línea de crédito especial para asistir a los organismos públicos en la adquisición de nuevas tierras de expansión urbana y para familias de bajos ingresos, en las condiciones siguientes:

- a) sobre prioridades nacionales expresadas en los planes de desarrollo urbano;
- b) en créditos blandos
- c) que sean manejados exclusivamente por técnicos nacionales.

Recomendaciones a los organismos internacionales

1. La revisión de los requisitos establecidos para el otorgamiento de créditos, de manera que sean suprimidos aquéllos que constituyan obstáculos para la realización de las políticas recomendadas en este informe.

2. Las Naciones Unidas deberían facilitar la asistencia técnica y el financiamiento necesarios para la constitución de dos grupos de trabajo interdisciplinarios, integrados por tres o cinco expertos, que durante un año estudien las estructuras jurídicas y administrativas de los países de América Latina y propongan modelos de organismos nacionales y locales que tengan a su cargo todo lo relacionado con el manejo de los asentamientos humanos, así como todo lo relacionado con la intervención del Estado y de la comunidad en el mercado de la tierra urbana para la provisión de este recurso básico a los sectores de bajos ingresos. Estos modelos de organismos facilitarían a los gobiernos la adecuada institucionalización de los entes que se encargarían de implementar las políticas del Estado en concordancia con las recomendaciones de Vancouver y México.

3. Las Naciones Unidas deberían crear un fondo especial, de ágil manejo, para apoyar las propuestas concretas que le sean hechas por organismos no gubernamentales que desarrollan actividades dentro de las líneas de acción promovidas por la ONU, y tendientes al esclarecimiento de situaciones y problemas relacionados con el diseño, planificación y adecuación de los asentamientos humanos.

4. Realización de un seminario específico sobre tierra urbana, con la participación de expertos en la materia y políticos, con miras a esclarecer la viabilidad requerida para la institucionalización de las recomendaciones de Vancouver y México. □

COMUNICACION

ESTUDIOS VENEZOLANOS
DE COMUNICACION

Números Publicados

- 1. Comunicación e ideología (agotado)
- 2. Comunicación y cultura (agotado)
- 3. Comunicación y publicidad
- 4. La cultura popular (agotado)
- 5. Prensa y Ley del periodismo
- 6. Cine nacional (agotado)
- 7. Escuelas de comunicación social (agotado)
- 8. Ética y comunicación (agotado)
- 9. El comic y la comunicación (agotado)
- 10 y 11. Políticas nacionales de comunicación (agotado)
- 12. Marginalidad y comunicación
- 13. Comunicación y educación
- 14. Medios de comunicación en la provincia venezolana
- 15. Empresa privada: "políticas" de Comunicación
- 16. Comunicación y opinión pública
- 17. XXV años de la televisión venezolana
- 18. Comunicación transnacional
- 19 y 20. Campaña Electoral 1978
- 21. El niño y la comunicación
- 22. Elecciones, Promesas y Comunicación

CENTRO DE COMUNICACION SOCIAL
Apartado 20133
Caracas 102 - VENEZUELA
Telf. 42.40.01