CRÍTICA URBANA

REVISTA DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

Enero 2019 | Vol.II | Núm.4

LA PROPIEDAD

La propiedad privada afecta directamente al derecho a la vivienda y al derecho a la ciudad. Se debate aquí sobre sus efectos y experiencias de su regulación para el bien común.

ÍNDICE

03
NOTA DE LOS EDITORES
Propiedad, derechos humanos y bien común

04
EMANUELA BOVE
El uso de la propiedad

09
PABLO TRIVELLI
La propiedad de la tierra en la vida de las ciudades

15
IRENE ESCORIHUELA
30% de vivienda protegida para Barcelona

19
KARLA MOROSO; BENEDITO ROBERTO BARBOSA; ORLANDO SANTOS JUNIOR
A cidade das pessoas: Em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

22
RAQUEL ÁGUILA
Derecho de propiedad en Chile. Hacia una concepción no liberal

Foto portada: Daniel Narváez
© DNarváez - photosdn@gmail.com

24
TARCYLA FIDALGO RIBEIRO
Capitalismo sob dominância financeira. O caso brasileiro á luz da política fundiária

27
ENTREVISTA: JEAN-PERRE GARNIER, por Maricarmen Tapia.
Salir de la ciudad capitalista

CRÍTICA URBANA

ISSN 2605-3276

DIRECCIÓN
Maricarmen Tapia Gómez.
EQUIPO EDITORIAL
Jerónimo Bouza, Vicenç Casals, Nadja Monnet, Maricarmen Tapia, Aníbal Venegas.
REDACCIÓN
Emanuela Bove, Nápoles; Fabíola C. de Souza Cordovil, Maringá; Miquel Domingo, Barcelona; Isabel Duque, Bogotá; Daniel Jiménez Schlegl, Barcelona; Rubén Lois, Santiago de Compostela; Flavio Quezada, Santiago de Chile; Alfonso Raposo, Santiago de Chile; Eulàlia Ribera, Ciudad de México; Mercè Tatjer, Barcelona.

ASESORES Y COLABORADORES
Raquel Águila, Santiago de Chile; Fransualdo Azevedo, Natal; Jonatan Baldiviezo, Buenos Aires; Horacio Capel, Barcelona; Marcos Bernardino de Carvallo, Sao Paulo; Nadia Casabella, Bruselas; Jeffer Chaparro, Bogotá; Patricia Corvalán, Santiago de Chile; Manuel Delgado, Barcelona; Álvaro Ferreira, Río de Janeiro; Angela A. Ferreira, Natal; Liliana Fracasso, Bogotá; Fabiano Godiño, Río de Janeiro; Carlos Langue, Santiago de Chile; Oriol Nel·lo, Barcelona; José Luis Oyón, Barcelona; Alfredo Rodríguez, Santiago de Chile; José Luis Sepúlveda, Temuco; Clécio A. da Silva, Florianópolis; Ana Sugranyes, Santiago de Chile.
Asesoría en diseño: José Antonio Marín

Crítica Urbana. Núm. 4. Enero 2019. Editores: Maricarmen Tapia y Jerónimo Bouza. Avda. do Seixo, 170. 15626. A Coruña

NOTA DE LOS EDITORES

PROPIEDAD, DERECHOS HUMANOS Y BIEN COMÚN

El derecho de propiedad es el único derecho humano de carácter exclusivo y excluyente. La naturaleza exclusiva del derecho de propiedad ha sido abordada en muchos países supeditando el derecho de propiedad a su función social. Esta delimitación es tan importante para una sociedad democrática, que generalmente forma parte de su orden constitucional.

Esto significa que la pertenencia se respeta y asegura, pero lo que se haga con ella estará subordinado al beneficio general de la sociedad. Por ejemplo, en la ciudad, significa que una persona propietaria de un terreno o edificio verá limitado su uso o la forma en que construya, en cuanto no dañe a su entorno y a sus vecinos e, incluso, asegurando que lo que allí se realice sea un aporte positivo para su entorno. La planificación urbana y la ordenación del territorio son instrumentos que permiten el ejercicio de estos derechos y son una función pública.

Estos principios que conforman el marco legal de los países, fueron pensados para un Estado fuerte que velara por el bienestar de sus ciudadanos y que, para ello, contara con un marco legal que permitiera el ejercicio del bien común. No obstante, la realidad dista de ello en muchos aspectos; resaltamos aquí tres:

1. En numerosos países, el marco legal es insuficiente para aplicar estos principios. Carecen de leyes que regulen el territorio o que aseguren los derechos de las personas en el desarrollo urbano.
2. En otros casos, existiendo una estructura legal, con frecuencia los intereses privados han logrado ejercer fuerza suficiente para que el ejercicio del bien común sea relativizado o compensado a los promotores privados de manera casi impracticable para las administraciones. Incluso audaces normativas *ad hoc* o excepcionales logran hacer efectivas situaciones que claramente van en contra de una ciudad integrada y eficiente social, económica y ambientalmente.
3. Los nuevos procesos de financiarización del suelo y la propiedad de inmuebles en ciertas ciudades pone en jaque a las administraciones, en cuanto a que el volumen y capacidad financiera de corporaciones internacionales permite comprar y vender numerosas veces, y en cortos períodos, inmuebles completos, con inquilinos o parte de los propietarios individuales incluidos. La ciudad como uso y forma ya no es la que genera el valor, sino que es sólo el valor de cambio el que genera cuantiosas plusvalías privadas.

Los autores y las autoras que colaboran en este número han sido invitados a reflexionar sobre la propiedad en nuestras ciudades y territorios, desde distintos ámbitos y con distintas visiones, para explicar algunas de las múltiples piezas que componen el puzle de la propiedad. La entrevista de este número busca remover los cimientos de nuestra estructura de pensamiento, preguntándonos cómo salir de la ciudad capitalista.

La discusión de la propiedad en el campo de la planificación urbana y la ordenación del territorio es hoy urgente. Es un tema complejo, oscuro, pero es el nuevo escenario al que nos enfrentamos. Conocer y reconocer mecanismos es un primer paso. No olvidar la función social de la propiedad y hacerla propia, es un principio y una herramienta legal con la que contamos, a pesar de todo, para asegurar el bien común y diseñar, planificar y ordenar de manera justa el territorio.

EL USO DE LA PROPIEDAD

EMANUELA BOVE

Un día todos los periódicos comenzaron a hablar de una gran crisis económica. Empleaban las palabras con el mismo significado de siempre, pero las palabras ya no significaban lo mismo y el espacio había cambiado

Mercedes Álvarez
Mercado de futuros (2011)

Propiedad, mercado, rentabilidad, beneficio, competitividad son algunas de las palabras que escuchamos y leemos. ¿Qué significan y qué implican en nuestra vida? ¿Qué diferencia hay entre propiedad privada, pública, individual o colectiva? ¿Qué incidencia tiene cada una para la comunidad y cuál es compatible con el bien común?

La ciudad contemporánea es el lugar de constante disputa donde intereses contrapuestos se confrontan y compiten. Frente a espacios, físicos y simbólicos, cada vez más sometidos a la lógica especulativa de los mercados financieros y de los intereses particulares, tal vez sería importante hacer un ejercicio de hermenéutica para comprender el significado y la función que estas palabras desempeñan en los entornos de vida. Tendríamos que preguntarnos si los conceptos que las definen son incuestionables o, a la luz de las vivencias y necesidades actuales de la comunidad en su conjunto, deberían ser repensados y reformulados.

La propiedad inmobiliaria y la ciudad mercado

La propiedad inmobiliaria -el derecho que posee un sujeto sobre un inmueble determinado- su titularidad y uso, asumen un papel relevante en los ámbitos urbanos. Aunque la legislación establezca límites a este derecho e imponga al propietario ciertos deberes en cuanto al ejercicio de sus facultades, en la práctica la propiedad inmobiliaria constituye un dispositivo fundamental en los procesos de acumulación de capital.

Los territorios y las ciudades siempre han sido escenarios de acumulación de riqueza. Sin embargo, en el contexto actual, donde el capital circula casi sin barreras ni controles, las ciudades se conforman como nodos de flujos económicos y cognitivos que diseñan, a escala global, inversiones, jerarquías y poderes. El capitalismo neoliberal, a través de la financiarización de la economía, anteponiendo el valor de cambio al valor de uso, ejerce una creciente interferencia sobre el suelo urbano y la vivienda. Un proceso de colonización que de manera simultánea, aunque con diferentes formas y velocidades, se va desarrollando en diversas áreas geográficas del mundo. Una práctica que, a través de la interconexión de los diversos actores del sistema financiero (tanto del sector privado como del público) y de la relación directa de la macroeconomía con individuos y familias, penetra, más allá del espacio físico, en todas las capas del tejido social.

A partir de la ultima década del siglo XX, mediante transacciones económicas veloces y constantes, se inicia un incremento exponencial de los activos financieros mundiales, generando excedentes que necesitan nuevos campos de aplicación. El crecimiento del crédito por encima de la

Edificio de Barcelona, ya sin vecinos, en proceso de cambio de uso. Foto: Emanuela Bove, 2018

capacidad de absorción de los mercados internos requiere nuevos espacios de inversión y las ciudades se convierten en mercados globales para la absorción y expansión de este capital financiero. La propiedad inmobiliaria (individual, escriturada y registrada) constituye una condición imprescindible para garantizar la rentabilidad financiera, una pieza clave para hacer posible la conversión de los espacios construidos en mecanismos de extracción de lucro.

A medida que la ganancia se incrementa y se amplían los territorios de inversión, los beneficios, cada vez más, se concentran en pocas manos. Fondos de inversión internacionales, sociedades anónimas y paraísos fiscales son los lugares opacos de la economía neoliberal. Mientras que la creciente desigualdad y segregación socio-espacial, la precarización y la mercantilización de las diferentes formas de vida, la pérdida de servicios, la reducción de la vivienda a mercancía y activo financiero son algunas de las consecuencias que conforman la otra cara de este proceso.

El papel de las políticas públicas

En la posibilidad y capacidad de desarrollo de la economía neoliberal, el rol de la política institucional no ha sido neutro. Las instituciones públicas (en sus diferentes escalas) han tomado a menudo una posición subordinada convirtiéndose en un instrumento al servicio de los intereses económicos, desatendiendo así su responsabilidad de tutelar y promover el bien común. A medida que los beneficios financieros iban creciendo, la vulneración de los derechos sociales ha ido aumentando.

A partir de los años 80, en diferentes países, se ha llevado a cabo un conjunto de acciones para desarticular el Estado del bienestar, las políticas públicas en materia de regulación del uso del suelo y de la vivienda, así como para precarizar el trabajo. Tras la retórica de reactivar la economía, en los diferentes ámbitos se ha ido vaciando de contenido todo aquello que, a través de años de reivindicaciones y luchas sociales, se había conseguido. La desregulación del mercado del alquiler, la significativa reducción del presupuesto destinado al parque de vivienda pública y social, junto a su parcial privatización, han sido algunas de las actuaciones institucionales realizadas en detrimento del reconocimiento de la vivienda como derecho y bien social.

Frente a ello, tanto desde el ámbito privado como público, el crédito hipotecario ha sido promovido como el modelo único de acceso a la casa. Gracias a un aparato ideológico y comunicativo eficaz, el discurso ha ido calando hasta las capas sociales con menor poder adquisitivo y la propiedad se ha convertido en el objetivo que todas las personas tenían que alcanzar, aunque fuera a coste de un endeudamiento muy por encima de sus posibilidades. Global, abierta, fácil,

tranquilidad, joven, go, super revolución son algunas de las palabras que anuncian las hipotecas en los bancos, un catálogo de opciones para que las personas puedan aspirar a un mundo dorado y cumplir por fin sus sueños. El estatus de propietario deviene el espejismo tras el cual se invisibilizan las letras pequeñas de los contratos de hipoteca donde, entre líneas, hay palabras como burbuja inmobiliaria, dación en pago y desahucio.

Desde los años 90, la financiación para acceder a la vivienda es un dispositivo que se extiende como una mancha de aceite en el mundo occidental hasta propagarse, en la última década, a los países emergentes. Cada vez más, la hipoteca deviene el mecanismo que une a doble hilo personas, familias y avalista a bancos y a entidades financieras. El canal para conectar el financiamiento habitacional con los mercados globales, capaz de incrementar los consumos también en contextos de recesión. El precio de la vivienda se dispara de forma incontrolada hasta que el colapso del sector inmobiliario en la bolsa provoca su caída libre. La crisis financiera que en 2007 estalla en Estados Unidos, y se propaga a gran velocidad a nivel internacional, convierte el sueño en una pesadilla. Miles y miles de personas se ven afectadas, ven recortado su sueldo, hasta perder su trabajo y su casa por la imposibilidad de hacer frente al pago de la hipoteca, debido también a la subida de las tasas de interés. De repente descubren que nunca han sido propietarias, que la casa es del banco, que es el que tiene la primera y la última palabra. Aprenden, además, que han perdido el derecho de tener un tratamiento de igual a igual y con respeto, y la única solución que se les propone es endeudarse ulteriormente para hacer frente a su situación.

"El rescate de los bancos con dinero público, y sin ninguna compensación a cambio, deja en manos de entidades financieras un gran stock inmobiliario. Un patrimonio que habría podido convertirse en un parque de vivienda pública de alquiler y que en cambio, en años más recientes, será la materia prima de una nueva fase de especulación

Las instituciones públicas -sobre todo las de los países más afectados- ponen en marcha un conjunto de medidas para afrontar la crisis cuyas palabras claves son austeridad y dinamización económica. Los recortes de servicios básicos (como salud y educación) y la subida de los impuestos implementan las políticas de ajustes estructurales. El rescate de los bancos con dinero público, y sin ninguna compensación a cambio, deja en manos de entidades financieras un gran stock inmobiliario. Un patrimonio que habría podido convertirse en un parque de vivienda pública de alquiler y que en cambio, en años más recientes, será la materia prima de una nueva fase de especulación inmobiliaria.

La impunidad de quienes han tenido una responsabilidad directa en la crisis y sus enormes consecuencias sociales

Protesta en el Raval (Barcelona) contra la expulsión de los vecinos. Foto: Emanuela Bove, 2018

es el síntoma evidente de la correlación entre política y finanzas. El carácter público o semipúblico de muchas entidades financieras convierte los Estados en aliados y las políticas públicas habitacionales acaban transformándose en políticas para fomentar una concepción de la casa como mercancía y activo financiero. Sin embargo, el sector financiero- inmobiliario pide más facilidades para que la compra sea una opción atractiva para el capital internacional. Así que, en países como España o Portugal, la Golden VISA, la desgravación fiscal por las SOCIMIs, la ulterior precarización del alquiler- a través de la modificación de la Ley de Arrendamiento Urbano (LAU)- serán las medidas llevadas a cabo para garantizar que la maquinaria no pare. Negando la evidencia de una estafa, el discurso oficial sigue incentivando la compra de vivienda para que la propiedad continúe siendo la herramienta que mantenga activo el mercado y el sistema económico, aunque en su lógica perversa y depredadora.

En años más recientes, los procesos de gentrificación y turistificación, que, a nivel global, muchas ciudades están sufriendo -como consecuencia de políticas institucionales de rehabilitación urbana y fomento de la industria turística- son un ulterior dispositivo de expulsión de quiénes las habitan. La compra de edificios enteros –con o sin habitantes- por parte de fondos internacionales de inversión inmobiliaria y la propagación de los alquileres vacacionales, fomentados por plataformas de alojamiento turístico, son otros mecanismos para hacer de las ciudades un lugar de extracción de renta. Tras palabras como inversiones éticas y crowdfunding

Portada del periódico cooperativo *Directa* (https://directa.cat/)

inmobiliario, o economía colaborativa se esconden sociedades cotizadas en bolsa que, a través de paraísos fiscales, optimizan y concentran beneficios, mientras que redistribuyen los costes económicos, sociales y ambientales de sus actuaciones.

El aumento abusivo de los alquileres, y del coste de vida en general, el incremento de los desahucios, la progresiva privatización del espacio público y la creciente segregación socioeconómica son algunas consecuencias de estos procesos. No sólo las franjas sociales más vulnerables, sino también la clase media, son expulsadas de sus casas y sus barrios, y con ellas las ciudades pierden parte de la memoria personal y colectiva y de su identidad.

¿De quién es la propiedad?

Conceptos como socialización del suelo, propiedad colectiva o universal que, hoy en día, parecen una utopía, constituyeron, entre los años 40 del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, el centro de diferentes reflexiones y experiencias llevadas a cabo en Europa y en algunos países de Latinoamérica.

Los cambios estructurales generados por el sistema de producción industrial habían redibujado los lazos entre economía, sociedad y territorio. La lógica capitalista basada en el monopolio y concentración de los medios de producción había hecho del binomio producción-consumo el elemento generador de dinámicas no sólo económicas, sino también sociales, culturales y espaciales. Interpretar y dar respuesta a estos efectos implicaba poner en cuestión los principios propios del sistema capitalista.

En *Qu'est-ce que la propriété? ou recherches sur le principe du droit et du gouvernement* (Première mémoire, Paris, 1840) y *Théorie de la propriété* (Paris, 1865), Pierre-Joseph Proudhon sistematizó su pensamiento acerca de esta forma de tenencia. La crítica a la propiedad, más allá de analizar la apropiación y explotación capitalista, tomaba en consideración todas las formas y teorías que las sustentaban y justificaban, hasta llegar a concluir que ninguna de ellas podía ser creíble, que la propiedad es un robo. Además, Proudhon distinguía entre propiedad y posesión, identificando en la segunda el uso socialmente responsable de un bien, resultado de un trabajo individual o colectivo. Un uso que no implicaba el derecho de propiedad absoluta ni la posibilidad de transformar el bien en un capital productivo. Mientras que la propiedad representaba el derecho de aprovechamiento, por parte del propietario, de los bienes generados por el trabajo de otros individuos, un dominio, pues, sin ninguna justificación socioeconómica.

Frente a una sociedad cada vez más dividida entre una rica burguesía capitalista y una masa proletaria desposeída, el socialismo utópico proponía limitar la propiedad privada, colectivizar los medios de producción y otorgar al Estado la planificación económica. Restringir la propiedad privada del suelo y conceder créditos públicos a los trabajadores, para que pudieran autoconstruir o adquirir su vivienda, eran las medidas propuestas para mejorar sus condiciones habitacionales y de vida.

Sin embargo, tras la oleada revolucionaria que cruzó Europa en 1848, la burguesía procuró asegurar su estabilidad y poder. En países como Francia, la propiedad de una vivienda fue la moneda de cambio para facilitar la expulsión de la clase trabajadora hacia los suburbios periféricos, lugares donde el aislamiento, la falta de servicios y de espacios de socialización y encuentro desarticulaban cualquier dimensión comunitaria y política. El orden quedaba así reestabilizado y con ello la conservación del poder burgués.

En el siglo XX, bajo la presión de nuevas movilizaciones sociales, iniciativas legislativas y reconocimientos constitucionales se intercalaron, dentro y fuera de Europa, con propuestas y prácticas concretas. Con el objetivo de desmercantilizar el acceso a la vivienda, en 1915, se redactaba la ley británica de control de alquileres e intereses hipotecarios. Mientras, a nivel jurídico, las experiencias mexicana y alemana promovieron los derechos sociales y políticos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 otorgaba a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (art. 27). La Constitución de la República de Weimar de 1919 reconocía la propiedad privada, aunque sometiendo su uso a la utilidad y al bien común. El control público de la

distribución y utilización del suelo y el reaprovechamiento de su plusvalía en pro de la comunidad eran las medidas previstas para evitar la especulación inmobiliaria y la mercantilización de la vivienda. Algunos de estos principios serán reconocidos, unos años más tarde, por la Constitución republicana española de 1931.

Por otra parte, en el marco de las políticas públicas habitacionales, la municipalización de la propiedad urbana, que en los años 20 se llevó a cabo en Viena, hizo posible generar un importante parque de vivienda pública, en un contexto en el cual se produjeron también prácticas de ocupación y autoconstrucción.

Durante la década de los años 30, Barcelona experimentó acciones de protesta protagonizadas por la sociedad civil, así como experiencias de colectivización y gestión cooperativa de los medios de producción, y propuestas progresistas de planificación urbanística. La huelga de alquiler de 1931; el Plan Macià elaborado entre 1932 y 1935; el Decreto de colectivización y control obrero de 1936; el Decreto de Municipalización de los Servicios Públicos y el de Municipalización la Propiedad Urbana de 1937 fueron algunas de estas iniciativas. La primera, después varios meses, acabó en la represión, mientras que las otras, por disensiones políticas y el estallido de la Guerra Civil, se realizaron sólo parcialmente o ni llegaron a materializarse. Sin embargo, entre todas conformaron un abanico de reflexiones y prácticas cuyo denominador común era promover la justicia social frente a los negocios y la especulación del capital privado. La rebaja y el control de los alquileres, la sustitución de la propiedad individual por la colectiva y la municipalización de la propiedad urbana, la producción colectivizada y, finalmente, la creación de un parque de viviendas públicas a partir del reconocimiento de la casa como servicio público, pusieron de manifiesto cuál era el camino a recorrer hacia una ciudad más equitativa e inclusiva.

A lo largo de casi cien años, en diferentes latitudes, el concepto de propiedad fue escandallado, ponderado y puesto en discusión. A través de vivencias e iniciativas, teóricas y prácticas, se hizo evidente la necesidad de plantear un cambio en la estructura política, económica y social, así como de repensar, a la luz de otros valores y parámetros, el modelo de organización del trabajo y la ordenación espacial del territorio y de las ciudades. Todo ello con el objetivo de lograr una forma de vida que redistribuyera la riqueza en concordancia con las expectativas y las necesidades sociales. Analizar estas experiencias, preguntarnos qué podemos aprender de ellas, puede proporcionar claves para repensar el presente. Un punto de partida para elaborar propuestas que cuestionen la actual relación entre derechos humanos y desarrollo capitalista e inviertan la banalización de sueños y deseos, convertidos en pura mercancía, para situar las personas por encima de la economía. Hacer efectiva la función social de la propiedad es una tarea imprescindible y todavía pendiente. Las políticas públicas, en sus diferentes niveles, deben asumir sus responsabilidades y ponerse al servicio del interés común y todos los sectores de la sociedad civil han de comprometerse por lo que les corresponde. Aprender a cooperar y generar sinergias permitirá articular respuestas a las crecientes desigualdades y a la exclusión social, y establecer límites al oportunismo económico y las prácticas especulativas para contraponer a ellas el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Bibliografía

Álvarez, M. *Mercado de futuros*. Producción IB CINEMA, LEVE Productora, España, 2011

Proudhom, P-J. *Critica della proprietà e dello Stato*. Elèuthera, 2014

Rolnik, R. *La guerra de los lugares.* Barcelona: Descontrol, 2018

Storto, G. *La casa abbandonata*. Roma: Officina Edizioni, 2018

Taller contra la violencia inmobiliaria y urbanística. *El cielo está enladrillado. Entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística*. Barcelona: Edicions Bellaterrra, 2006

VVAA *El derecho a la ciudad.* Barcelona: Institut Drets Humans de Catalunya, 2011

Nota sobre la autora

Emanuela Bove es arquitecta. Trabaja en arquitectura, urbanismo participativo y participación ciudadana. Es investigadora y docente de participación ciudadana, derecho a la vivienda y a la ciudad. Ha colaborado con movimientos sociales y vecinales en diferentes barrios de Barcelona (Barceloneta, Casc Antic, La Mina y Bon Pastor). Ha sido integrante del GRECS y del OACU (UB). Es miembro de la *Taula Veïnal d'urbanisme de Barcelona* (FAVB) y de la *Plataforma Barcelona no está en venda*.

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA VIDA DE LAS CIUDADES

PABLO TRIVELLI OYARZÚN.

Santiago Centro. Chile. Foto: Maricarmen Tapia, 2017.

"Este no tiene ni donde caerse muerto" es una expresión popular que manifiesta el total desamparo que puede alcanzar una persona en una sociedad. Hace referencia a la carencia de un lugar donde vivir, pero también donde morir. Es un anhelo que también se ha manifestado con fuerza en el contexto rural donde no se han registrado procesos de reforma agraria que fraccionen las haciendas y latifundios y fomenten la economía campesina, procesos frecuentemente impulsados bajo el slogan "la tierra para el que la trabaja".

Este anhelo es especialmente válido en sociedades urbanas donde se conjuga una pésima distribución del ingreso, bajos niveles de calificación laboral y una precaria inserción en el mundo del trabajo, y la ausencia de un régimen previsional solidario que garantice un buen pasar en la tercera edad, caracterizado por un alto grado de segregación socio económica territorial de asentamientos irregulares que se localizan lejos de las oportunidades urbanas. En el caso urbano, la reivindicación de acceder a un lugar donde vivir se resume en el *slogan* "la tierra para el que la habita", como en el caso de la reciente aprobación de Ley de Regularización Dominial para la integración urbana de los barrios populares en Argentina. No obstante, estas políticas requieren una actuación cuidadosa, ni populista ni especulativa, ni del Estado ni de particulares, en que la solución de localización y acceso a bienes y servicios de todo orden debe resolverse propiciando también una integración socio económica espacial.

No es una cuestión marginal, porque existen antecedentes de Naciones Unidas que establecen que en el año 2006 había más de 1.000 millones de personas que vivían en asentamientos irregulares, informales o ilegales. En la medida en que se ha acelerado el proceso de urbanización y predominio de personas de menores ingresos en las migraciones campo ciudad, la cifra debe ser hoy mucho mayor.

Según documento del Banco Mundial "la concentración de la pobreza en las ciudades será el problema más significativo y políticamente más explosivo del siglo XXI". Significa que el acceso a la tierra es un problema que afecta a millones de individuos y familias, pero que no es solamente un problema que atañe a personas, sino que también tiene consecuencias en la estabilidad del orden establecido, económico, político y social.

La inseguridad de tenencia significa un riesgo crónico de expulsión y afecta gravemente la vida de los moradores que no tienen propiedad sobre la tierra, lo que agudiza la situación de pobreza en la medida que inhibe la edificación de mejoras con el esfuerzo propio, razón por la cual hay campañas de Naciones Unidas para regularizar los asentamientos informales y garantizar la seguridad de tenencia. Esto no se resuelve por la vía de hacer del Estado un gran comprador de terrenos para regularizar la tenencia, porque es un problema estructural de las ciudades y de la exclusión respecto de muchos aspectos de la vida nacional que se manifiestan en el territorio.

Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra en el numeral 25 el derecho a la vivienda y el acceso a los servicios sociales de todo orden y en el n.° 17 el derecho a la propiedad, individual y colectiva. Pero también la no discriminación que proclama el Artículo n.°7 y los muchos artículos que establecen la igualdad de derechos. La adhesión a los derechos humanos es una base fundamental para una sana convivencia democrática en cualquier nación y en cualquier ciudad. Significa un compromiso político de los Estados para con sus ciudadanos. Sin embargo, a fuerza de no cumplirlos se genera una indiferencia respecto a los compromisos adquiridos y la urgencia que reviste su observancia para tantos hogares.

No se refiere solamente a contar con un techo bajo el cual poder cobijarse como persona y como familia, sino que más primariamente a tener un lugar donde vivir, pero en un contexto urbano significa garantizar el derecho a la ciudad. Desde el punto de vista político significa respetar el principio de igualdad como una cuestión básica de convivencia democrática, que en el caso de la ciudad se debiera concretar como el principio de igualdad de acceso a los servicios y oportunidades urbanas.

Mientras este principio no se cumpla y mientras no se adopten líneas de acción que contribuyan al respeto a este principio, habrá un grado de tensión que lesiona y entorpece la convivencia ciudadana. Porque el alto grado de interacción y la interdependencia necesaria, forzosa e ineludible entre quienes viven en una ciudad, cualquiera que sea su tamaño, constituye una expresión del destino común de sus habitantes.

Esto remite a una visión del derecho de propiedad de la tierra desde una perspectiva de la ciudad como construcción social y comunitaria, donde predomina lo público y la necesidad de resguardo del bien común por sobre los intereses individuales.

Predominio de lo público

No cabe duda de que en la mayoría de nuestras ciudades la mayor parte del espacio urbano y de las edificaciones tiene un carácter privado; que la dinámica económica de las ciudades y su desarrollo comercial se articulan en torno a la operatoria del mercado, en que la iniciativa privada busca la maximización del lucro. Sin embargo, no es menos cierto que la suma de los intereses particulares no hace la ciudad ni define la esencia de su naturaleza. El conjunto de los intereses individuales, que miran la ciudad desde una perspectiva parcial, jamás podría alcanzar la coherencia de lo que significa una ciudad. Por otra parte, el mecanismo de mercado presenta en el contexto urbano muchas limitantes

estructurales al régimen de competencia, especialmente en el caso del mercado de suelo, que hacen inevitable e ineludible una presencia activa del Estado para garantizar un buen desempeño en lo económico, equitativo en lo social, sustentable en lo ambiental y amable desde una perspectiva humana.

La esencia de la naturaleza de la cuestión urbana es lo público. Esto abarca aspectos que no se resuelven a través del mercado, lo que remite a mecanismos políticos de asignación de recursos, compatibilización de intereses y resolución de conflictos. También a elaboraciones ideológicas sobre la ciudad para definir imágenes y modelos ideales que se desea alcanzar y los cursos de acción a seguir, pero principalmente respecto del derecho de propiedad de la tierra.

Si se acepta la noción de que la ciudad tiene un carácter orgánico, entonces el ADN de este organismo vivo, que crece y se desarrolla, puede ser concebido como el marco político ideológico en que se desenvuelve, una de cuyas piezas fundamentales es el derecho de propiedad de la tierra. Esto significa que la esencia del cuento no se juega en aspectos técnicos de la planificación urbana sino en el marco ideológico de quienes las gobiernan.

La importancia de la cosa pública se expresa en múltiples aspectos de la vida urbana y constituye un antecedente fundamental respecto de la valorización de las propiedades, tema central en la pugna por la captación de las plusvalías y origen de muchos de los males que aquejan a las ciudades.

Entonces se podría preguntar ¿de qué es propietario el propietario de un terreno en una ciudad?

En términos físicos, sin duda es propietario de todo lo que está dentro de los deslindes de su propiedad. Ese derecho de propiedad de su terreno ¿significa que es propietario de un lote, o parcela y también de un espacio similar proyectado hasta el cielo y en el cielo? Hasta el infierno y en el infierno? ¿Le da algún derecho de propiedad sobre lo que la rodea? ¿Sobre los elementos que constituyen su entorno inmediato? ¿Le da algún derecho de propiedad sobre el contexto más amplio que constituye la ciudad? No, definitivamente su derecho de propiedad se circunscribe al lote individualizado e inscrito a su nombre en el registro de propiedad y solo a ese espacio del territorio. Es su condición de ciudadano lo que le da derecho a la ciudad, pero no su condición de propietario de un terreno.

Lo paradójico de esta situación es que todo lo que le da sentido y lo que le da valor a un lote cualquiera de terreno es todo lo que está fuera de ese lote, es decir, todo lo que constituye la ciudad.

Significado del derecho de propiedad de un lote urbano

¿Qué significa entonces el derecho de propiedad privado e individual de un lugar específico y particular? Nada más que lo que se pueda hacer en ese lugar independientemente del contexto, como, por ejemplo, plantar lechugas o tomates, fabricar ladrillos con la tierra o hacer potes de cerámica; sin duda también se podría edificar una vivienda o un edificio, con un valor funcional de alcance limitado si está lejos de una ciudad.

Si todo lo que le da sentido y le da valor a una propiedad privada en una ciudad es todo lo que sucede fuera de los límites de esa propiedad, entonces se desprenden consecuencias de todo orden respecto del derecho de propiedad en el contexto urbano.

Si todo el sentido y el valor originan en la ciudad, ¿tiene el propietario de un lote cualquiera derecho a hacer lo que más le convenga desde una perspectiva individual en el lote de su propiedad, independientemente del impacto que pueda tener sobre el entorno? No, de ninguna manera, porque si el sentido y el valor provienen del conjunto, entonces no puede un propietario individual poner sus intereses particulares por sobre los del conjunto, sobre el interés colectivo, sobre el bien común, desarrollando inversiones o actividades que lesionan el entorno inmediato y la ciudad en general. Su derecho quedara restringido a todo aquello que no tenga un impacto adverso sobre el entorno. En otras palabras, el derecho de propiedad privada individual nunca debe primar sobre el bien común, nunca debe ejercerse en detrimento del bien común.

"... todo lo que le da sentido y le da valor a una propiedad privada en una ciudad es todo lo que sucede fuera de los límites de esa propiedad."

Esto significa que cuando la autoridad pública vela por el interés colectivo y establece reglas para alcanzar una imagen de ciudad deseable, puede imponer restricciones, condiciones y obligaciones sobre el derecho de propiedad que están por sobre los intereses particulares de los propietarios individuales de terrenos en una ciudad. La autoridad puede limitar lo que se puede hacer, colocando restricciones al derecho de propiedad, como por ejemplo la prohibición de localizar industrias peligrosas en cualquier lugar y permitirla sólo en lugares específicos. Puede establecer condiciones al ejercicio del derecho de propiedad de la tierra en una ciudad, como por ejemplo la de ceder al uso público una proporción de los terrenos cuando se hace un loteo. Pero también puede imponer obligaciones, como, por ejemplo, la de desarrollar una cierta proporción de viviendas sociales cuando se construye un conjunto habitacional.

El tiempo constituye una variable fundamental en el mundo de los negocios y también en el desarrollo de las ciudades. Sin embargo raras veces las normas de planificación incorporan regulaciones relativas a los tiempos de desarrollo ni se condiciona el derecho de propiedad de la tierra en este ámbito de la realidad. Sería conveniente y necesario porque la especulación en el contexto territorial urbano puede generar grandes fortunas, lo que puede tener como contraparte un alto costo social y serias distorsiones en el desarrollo de las ciudades. Es el caso de la retención especulativa de terrenos fuera del mercado, en áreas de expansión, que fuerza un

desarrollo discontinuo de la ciudad valorizando los terrenos "en engorda".

Hay pensadores que sostienen que la autoridad pública debe indemnizar a los dueños de terrenos por las restricciones que imponen las normas de planificación sobre las propiedades. Son los mismos que sostienen que estas normas constituyen un atropello al derecho de propiedad. Esto resulta difícil de defender y justificar si se tiene en cuenta que son precisamente esas normas las que le dan sentido a las propiedades individuales en la medida que generan un orden urbano, una estructura funcional inteligible del territorio, que permite la coexistencia de distintas funciones y actividades, que garantizan la diversidad como fuente de valor.

Es bueno dejar establecido que es imposible concebir un espacio urbano que funcione en ausencia de la vida política y presencia de la cosa pública, en un contexto en que el espacio esta fraccionado en propiedades privadas individuales que luchan por maximizar el lucro y el bienestar individual y que se relacionan exclusivamente a través del mecanismo de mercado sin otras reglas del juego y sin la presencia de una autoridad que gobierne la ciudad estableciendo reglas de convivencia en el territorio.

Plusvalías

Los incrementos de valor que pueda registrar una propiedad como consecuencia de las inversiones que se hayan hecho en ella son el retorno a esas inversiones y no son plusvalías. Plusvalías son por definición los incrementos de valor de una propiedad que surgen de la iniciativa, de acciones e inversiones, realizadas fuera de los límites de una propiedad. Se trata de acciones e inversiones realizadas por parte de terceras personas, naturales y jurídicas, públicas y privadas, que actúan en el contexto urbano.

Las plusvalías son la principal fuente de ganancia inmobiliaria. Esto aplica tanto para el caso de los nuevos desarrollos como también para la valorización de activos inmobiliarios existentes. Se podría decir que en estricto sentido se trata de la valorización de la tierra o del lugar, porque por lo general, el valor más alto que alcanza una edificación en el tiempo es cuando está recién construida, cuando está nueva. Con el tiempo las edificaciones van perdiendo valor como consecuencia del uso y la obsolescencia en el diseño, los materiales y la tecnología aplicada. Esto no significa que la propiedad (terreno y mejoras) pierda valor, porque puede haber muchos factores que se aprecian en el mercado y que hacen que el lugar se haga más valioso.

Si las plusvalías que registra una propiedad no son consecuencia de las acciones e inversiones que realiza su propietario en el territorio de su terreno ¿qué derecho tiene para apropiarse de esa valorización o plusvalía? En términos éticos, no tiene ningún derecho. En la práctica, en la mayoría de los países los dueños de la tierra se apropian de todas o casi todas las plusvalías. Son cifras siderales que agudizan la desigual distribución de la riqueza y del ingreso. La cultura urbana en casi todo el mundo asocia el derecho a las plusvalías con el derecho de propiedad de los bienes raíces. Constituyen un "unearned income" como se dice tan acertadamente en inglés y como se proclamara en la primera conferencia del HABITAT en 1996 en Vancouver. No tienen como justificación ningún esfuerzo productivo de parte de quien se beneficia con las plusvalías. Esto contrasta radicalmente con la teoría de la productividad marginal que se formula en la teoría neoclásica. Porque en ese caso, el principio básico del equilibrio en el mercado de los factores productivos es la remuneración en función del aporte marginal de cada factor al proceso productivo. Entendido así, en forma abstracta, es de una ética impecable.

Esa ética no se da con el derecho de propiedad de la tierra, especialmente en el caso urbano, porque tal como se ha indicado, la valorización proviene del esfuerzo que hacen todos los demás y, aún así, en la práctica, el derecho a las plusvalías es considerado como un derecho adquirido asociado a la propiedad de cualquier bien raíz.

Hay muchos países que aplican mecanismos de recuperación de plusvalías, pero son esfuerzos parciales porque el grueso de las plusvalías se las quedan los dueños de los bienes raíces, que suelen ser los mismos que gobiernan las naciones, las regiones, provincias y ciudades. Difícilmente se podría esperar que hagan esfuerzos serios para recuperar para la ciudad lo que legítimamente le pertenece.

En América Latina los esfuerzos más notables y los mayores logros en la recuperación de plusvalías se han dado en Colombia y en Brasil. En Colombia, donde la contribución de mejoras ha permitido financiar la realización de una gran cantidad de obras públicas urbanas, especialmente de vialidad. En Brasil, luego de más de diez años de debate político, se logró aprobar una reforma constitucional, denominada Estatuto de la Ciudad, que subordina el derecho de propiedad privada individual al bien común, lo que ha facilitado implementar mecanismos de recuperación de plusvalías como los CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construcción), que es la subasta de derechos de edificación por sobre un coeficiente igual a uno que prevalece como derecho básico de edificación en todo espacio urbano del país. También se pueden mencionar las Operaciones Urbanas que son una intervención en un área extensa de la ciudad, la cual requiere infraestructura y mejoras urbanas tales como avenidas, drenajes, viviendas de interés social, espacios públicos, equipamiento urbano y otras inversiones en que el financiamiento proviene de la plusvalía originada por los cambios en las normas de edificación y uso del suelo.

Se incorpora así la noción de que las oportunidades que ofrecen las normas de planificación para el desarrollo del potencial inmobiliario de un terreno no son inherentes al derecho de propiedad de ese terreno, sino que son patrimonio público, administrado por las autoridades urbanas donde las normas de planificación constituyen una moneda de cambio en la relación con los intereses inmobiliarios y del sector privado en general.

Es importante destacar que la recuperación de plusvalías no distorsiona la asignación de recursos ni en términos

funcionales ni territoriales, simplemente porque las plusvalías son un excedente que se genera como consecuencia de un proceso social y económico amplio en el que participan múltiples actores. Las plusvalías surgen en muchos casos independientemente de la voluntad de los actores que participan en la vida de la ciudad, lo que ha dado lugar a un nutrido debate acerca de las distintas causalidades, lo que resulta menos relevante en la medida que igual se generan y lo que realmente importa es quien se los queda, quien los capitaliza o simplemente quien los acapara.

Plusvalías y segregación socioeconómica territorial

Una expresión particularmente perversa de la adoración de las plusvalías como un fetiche en la generación y acumulación de riqueza individual es la noción de que la presencia de hogares de menores ingresos trae como consecuencia una desvalorización del espacio y por lo tanto una pérdida de plusvalías. Es una actitud xenofóbica que favorece la cultura de la segregación socio económica espacial, en que los hogares de menores ingresos son tratados como si fueran leprosos, porque su proximidad es vista como factor adverso a la acumulación de riqueza.

La radicalización de la exclusión social y territorial se agudiza con la expansión de las ciudades y con una intervención pública territorialmente sesgada en desmedro de los hogares de menores ingresos. Porque las inversiones públicas se canalizan territorialmente en forma prioritaria hacia los espacios donde se concentran los hogares más poderosos, que ejercen influencias sobre las autoridades urbanas, agudizando las diferencias en la calidad de vida urbana y en la valorización del espacio. Esta realidad ha dado lugar a patologías conductuales que afectan la vida de toda la ciudad, y que advierten en forma clara y elocuente sobre el destino común de los habitantes de una ciudad. Las políticas públicas de integración socio económica residencial formuladas con el fin de mitigar la segregación, suelen tener un impacto limitado en la medida en que apenas afectan parcialmente un síntoma de un problema estructural.

En esta misma materia, cabe destacar nuevamente la reforma de la Constitucional Federal del año 1988 en Brasil y la Ley n.° 10.257 de 2001, que constituye una notable conquista social y política, a la que se denominó Estatuto de la Ciudad, que, entre otras cosas, contempla la posibilidad de creación de ZEIS o Zonas Especiales de Interés Social donde se garantiza la posibilidad de desarrollar viviendas de interés social, las que se financian parcialmente con la recuperación de plusvalías obtenidas a cambio de normas más generosas de desarrollo inmobiliario en esas mismas zonas. Según protagonistas de esta experiencia, a pesar de constituir un avance fundamental, no es suficiente para resolver problemas estructurales de una sociedad históricamente desigual.

La Alameda, Santiago de Chile. Foto: Mauro Mora. Unsplash

Responsabilidad de los partidos políticos

Salvo notables excepciones, como en el caso de Brasil y en menor medida en Colombia, no hay elaboraciones ideológicas acerca de la ciudad y sus implicaciones sobre la ciudadanía plena versus la noción de residentes, usuarios o consumidores de ciudad y tampoco sobre la función social de la propiedad en la que la mayor rentabilidad de un lugar no sea el criterio predominante para establecer la norma de uso de suelo en una ciudad. Significa que los partidos políticos no han hecho su tarea en la medida en que no hay formulaciones ideológicas y conceptuales sobre la ciudad ni sobre los contenidos y los valores que rigen la vida política en el gobierno del territorio.

Suele predominar una visión muy restringida de la propiedad de la tierra y una defensa sin contrapeso de la noción de que en lo referente a la organización funcional y social del espacio debe prevalecer el criterio de la mayor rentabilidad privada, sin consideración alguna a una realidad en que el mecanismo de precios se nubla como consecuencia de la presencia generalizada de externalidades de todo orden en la vida de las ciudades. Cuestión que se agudiza y se hace radicalmente crítica como consecuencia de la miopía del mercado y la falta de una visión de largo plazo que logre aunar las voluntades individuales y la conducción de un liderazgo político. De hecho, el mercado de suelo urbano no cumple con ninguno de los supuestos de la competencia perfecta ni tiende a ello; es un problema estructural que no se resuelve.

Por estas mismas razones suele no haber ninguna consideración en relación con tantos aspectos intangibles que contribuyen al buen funcionamiento de las ciudades, como el sentido de pertenencia, la identidad y las ilusiones, anhelos y esperanzas que se han forjado cuando la población urbana tiene el sentido de una comunidad y la percepción de un destino común, como consecuencia de procesos participativos. Es una responsabilidad política incumplida.

Nota sobre el autor

Pablo Trivelli Oyarzún, Economista de la Universidad de Chile, Ph.D. Economía U. de Cornell. Editor del *Boletín de Mercado de Suelo Urbano en Santiago* desde 1982, apoyo a organizaciones de hogares sin casa en la búsqueda de terrenos y en materias de políticas urbanas y de vivienda. Profesor Titular Universidad Mayor en Chile y profesor de la Maestría en Economía Urbana, Universidad di Tella, Argentina, desde 1997 hasta hoy. Investigador en temas de organización social del espacio, mercado de suelo urbano y financiamiento municipal.

30% DE VIVIENDA PROTEGIDA PARA BARCELONA

IRENE ESCORIHUELA

El derecho a la propiedad privada ha configurado el sistema capitalista durante siglos. Sobre él se asientan los cimientos de nuestras relaciones personales, laborales y comerciales. Seguramente, el arraigo de la propiedad privada toma una de sus mayores acepciones en la vivienda. Solamente aquellos que no necesitan su vivienda para vivir, para habitarla, como valor de uso -porque ya disponen de otra-, pueden utilizarla como fuente de riqueza, como valor de cambio.

El negocio inmobiliario es sumamente lucrativo, y está basado en el trasvase de rentas entre aquellas personas que disponen de viviendas en propiedad para ponerlas en el mercado y aquellas que las necesitan para tener un hogar. Cómo limitar los beneficios de quien negocia con la vivienda para facilitar el acceso a quien no la tiene es un gran debate que concierne, especialmente, al derecho de propiedad y al derecho a la vivienda.

En la actualidad, el derecho a la vivienda está sumamente amenazado. En muchos lugares del mundo, el Estado no prevé ningún mecanismo para garantizar el acceso a una vivienda digna a su ciudadanía, relegando al mercado el cumplimiento de este derecho humano. El mercado privado de la vivienda se configura de forma diversa dependiendo de cada sociedad: con grandes propietarios, dueños de la mayoría de la vivienda, o con pequeños propietarios, con pocas viviendas en manos de cada uno de ellos. Sea como sea, si no existe una regulación del mercado por parte de la administración -control de precios, limitación del aumento de la renta entre contratos- los propietarios, grandes o pequeños, estipulan los precios, a menudo abusivos en comparación con los salarios. En consecuencia, las familias se endeudan masivamente, se desencadenan espirales especulativas, procesos de gentrificación y expulsión.

En el debate sobre cómo mejorar el derecho a la vivienda de la ciudadanía aparecen dos propuestas principales (además de muchas otras). Por un lado, la necesidad de contar con un parque público de vivienda extenso, que permita acceder a una vivienda fuera de precio de mercado, es decir, de manera asequible y a ser posible en función de los ingresos del hogar, sin destinar más de un 30% teniendo en cuenta los suministros. Las perspectivas desde el sector privado en este debate se centran únicamente en esta primera propuesta: es responsabilidad de la administración garantizar el derecho

a la vivienda y por lo tanto deben ser los poderes públicos quienes hagan una mayor inversión para ampliar las viviendas sociales y asequibles.

Pero por otro lado, desde la ciudadanía y algunas instituciones se reivindica que el mercado inmobiliario también aporte una parte de sus beneficios, es decir, que limite el lucro que obtiene con la comercialización de este derecho fundamental, para conseguir más vivienda asequible en nuestras ciudades. Para ello existen múltiples mecanismos fiscales que ya se implementan en varios lugares. El mencionado control de precios de alquiler es otra medida que permite limitar el encarecimiento de la vivienda. Y la reserva, o destino parcial, para vivienda protegida, es otra opción.

Introducir normativa de este calado no resulta sencillo: el sector privado se erige en firme defensor de su derecho a la propiedad privada y libertad de empresa. Expondremos el caso reciente de la ciudad de Barcelona, donde hemos conseguido implementar (Modificación del Plan General Metropolitano, 5-12-2018) la llamada política del "30%".

El 30% para vivienda protegida

La propuesta surgió de la ciudadanía, concretamente de cinco entidades sociales y vecinales. Inicialmente, la medida se vehiculó a través de una moción al pleno municipal. En dicha moción se incorporaron otras propuestas similares, destinadas a aumentar el parque de vivienda asequible en la ciudad ante una situación de expulsión y aumento de los precios de la vivienda. Tras una intensa campaña, la moción se aprobó prácticamente por unanimidad en el consistorio municipal. Sin embargo, el trabajo más duro vendría después: desde los colectivos sociales queríamos hacer realidad aquello aprobado, es decir, llevar a cabo modificaciones en el planeamiento urbanístico para materializar las medidas propuestas.

Nos centraremos en la primera propuesta: conseguir el destino parcial del 30% para vivienda protegida en las nuevas construcciones y rehabilitaciones integrales de más de 600 m2 en suelo urbano consolidado. Esto comportaría que toda nueva promoción o rehabilitación integral en cualquier barrio de Barcelona debería incorporar un 30% de vivienda asequible. Desarrollar esta medida implicaba modificar el Plan General Metropolitano de Barcelona. Estudios jurídicos garantizaron que la medida era conforme a la ley, e informes económicos aseguraron que los proyectos que adoptaran el 30% tendrían viabilidad económica. No obstante, la prensa conservadora, promotores y constructoras iniciaron una fuerte ola de argumentarios contrarios a la medida, basándose en supuestas pérdidas económicas, paralización del sector de la construcción y supuesta inconstitucionalidad.

Los motivos del sector privado tenían una clara fundamentación: nos estábamos excediendo con los límites a la propiedad privada. Este mantra, que seguramente podría ser válido para muchos de los bienes que circulan en la economía capitalista, no debería operar en el caso de la vivienda. ¿Por qué? Exponemos cuatro motivos principales: 1, el mandato de garantía del derecho a una vivienda digna; 2, la función social de la propiedad; 3, el interés general[1]; y 4, la justicia espacial.

1. No abordaremos el debate competencial en este artículo porque se centra en cuestiones muy técnicas, consistentes, a grandes rasgos, en la robustez de la norma tras 11 años en vigor, habiendo superado el examen del Consell Consultiu de Catalunya (ver) y modificaciones normativas (especialmente importantes las de 2011), y en la necesidad de interpretar de manera no restrictiva las competencias autonómicas (ver STC 62/2016, de 17 de marzo de 2016 (voto particular) y STC 4/2013, FJ 10).

El Derecho a la vivienda

En primer lugar, el derecho a una vivienda digna se encuentra reconocido a nivel internacional, regional, constitucional y autonómico. Como derecho social reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada debe implementarse haciendo uso del máximo de recursos disponibles por parte de las administraciones públicas. Desde luego, esta obligación no se está cumpliendo, puesto que la medida del 30% no es más que el desarrollo de una previsión normativa anclada en el artículo 17.3 de la Ley de Vivienda de Catalunya que no se había implementado hasta ahora. Esta norma ha superado el control de constitucionalidad y forma parte del corpus del ordenamiento urbanístico de Catalunya, pero por múltiples motivos ha sido débilmente aplicada durante sus once años de vigencia a día de hoy.

La función social de la propiedad

En segundo lugar, la propiedad se configura como un derecho en el sistema constitucional español. Sin embargo, no se trata de un derecho absoluto, sino que el propio artículo 33 de la Constitución Española (de ahora en adelante, CE) establece sus límites en el apartado 2: "La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes." Los límites del derecho de propiedad como la función social no son accesorios ni potestativos, sino elementos esenciales de su contenido objetivo.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones este aspecto intrínseco del derecho[2], considerando que es necesario tener en cuenta los valores e intereses de la comunidad en cada momento para modularlo. Pues bien, en la actualidad el difícil acceso a la vivienda de gran parte de la ciudadanía, y el encarecimiento de los precios de alquiler apuntan a la indispensable intervención en los precios de la vivienda, también aquella de iniciativa privada, afectando, así es, a la propiedad privada. Pero la medida del 30% no desvirtúa el derecho ni lo vacía de contenido: tan sólo establece un precio tasado de venta o alquiler que limitará los beneficios obtenidos en el negocio inmobiliario.

Asimismo, la Ley de Vivienda de Catalunya, norma central que vertebra la posibilidad de este tipo de destinos en suelo urbano consolidado, en su artículo 5 contempla la función social de la propiedad y posibles incumplimientos, así como la Ley del Suelo estatal (artículo 3). Por lo tanto, la propiedad comporta derechos, pero también obligaciones. En este sentido, cabe tener en cuenta que una figura similar, como serían las reservas en suelo urbanizable, ya goza de porcentajes comparables, y se utilizan ponderando el derecho de propiedad, de libertad de empresa y de vivienda, manteniendo el contenido mínimo de todos los derechos.

El interés general

En tercer lugar, la administración debe velar por el interés general a la hora de articular sus políticas públicas (artículo 128 CE). En este punto, es necesario considerar de nuevo los derechos en liza. Como acostumbra a pasar, los derechos patrimoniales como el derecho a la propiedad privada entran en contradicción con los derechos sociales como el derecho a la vivienda. A menudo, es un juego de suma cero. Pero cabe primar aquellos derechos que son universalizables, como el derecho a una vivienda digna -y, por lo tanto, asequible[3]-. La tenencia de vivienda en propiedad está notablemente capilarizada en España, fruto de una clara voluntad política durante la dictadura franquista[4]. Pero en la actualidad los problemas de acceso a la vivienda son mayúsculos[5]. Teniendo esto en cuenta, la medida aborda beneficios para el 75% de la ciudadanía, es decir, una amplia capa de la población podría -potencialmente- disfrutar de vivienda a un precio por debajo del de mercado. En las ciudades sin prácticamente suelo urbanizable, el aumento de la vivienda asequible tiene que venir necesariamente por la transformación de las construcciones ya existentes más que a través de nuevas promociones. En ambos casos, obligar a los propietarios a introducir un precio menor en el 30% de las viviendas no implicará una grave afectación a sus derechos, sino un menor lucro. ¿Se trata de una conculcación del derecho a la propiedad? No, más bien una reducción de sus privilegios, de sus ganancias de negocio.

"Los límites del derecho de propiedad como la función social no son accesorios ni potestativos, sino elementos esenciales de su contenido objetivo".

La piedra angular de la medida es la co-responsabilización de los privados de una grave deficiencia en su sector de negocio -y, a la vez, derecho humano-: la vivienda asequible. Es tarea de los poderes públicos introducir límites y regulaciones a las actividades económicas. Además, el urbanismo es una función pública, y la base jurídica de esta herramienta se inserta en el ordenamiento jurídico urbanístico.

2. En especial, STC 39/1987, de 26 de marzo: "*Su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida, no como mero límite externo a la definición de su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo*", también en 164/2001, de 11 de julio, 178/2004, de 21 de octubre, y 112/2006, de 5 de abril.

3. La asequibilidad es uno de los atributos principales que Naciones Unidas atribuye al derecho a una vivienda adecuada, según la Observación General nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolla este derecho.

4. Es recurrente citar al ministro franquista José Luis Arrese, quien instituyó la famosa frase "Queremos un país de propietarios y no de proletarios".

5. En la última década se han ejecutado en España más de 600.000 desahucios; consultar http://observatoridesc.org/sites/default/files/informe_odesc_desnonaments_208-2017_1.pdf.

Justicia espacial

En cuarto lugar, la implantación del destino del 30% permitirá avanzar en la justicia espacial, puesto que están obligadas todas las promociones o rehabilitaciones de la ciudad, donde quiera que estén ubicadas. Ello comporta vivienda asequible en los barrios con menos recursos, pero también en las zonas acaudaladas, favoreciendo la mixtura social y mitigando la segregación espacial que comporta el acceso a la vivienda por vía del mercado privado. Se calcula que entre 300 y 400 viviendas anuales serán fruto de la medida: una contribución importante para frenar la expulsión de vecinos y vecinas de sus barrios por el encarecimiento de la vivienda.

Si bien la medida presentada es tan sólo un ejemplo de herramientas que se pueden llevar a cabo para mejorar el acceso a la vivienda, resulta sumamente importante la posibilidad de extraer ese 30% del mercado privado, altamente especulativo en algunas zonas. Las viviendas que correspondan al 30% se regirán por un precio fijado por decreto por parte del gobierno.

Una victoria ciudadana

El debate entre derecho de propiedad y derecho a la vivienda no está resuelto, si bien la medida se ha aprobado de manera definitiva, y seguramente los tribunales deberán establecer criterios ante el alud de impugnaciones por parte de constructores y promotoras que consideren que se están menoscabando sus derechos. Será necesario, para ello, tener en cuenta la decena de desahucios diarios que hay en la ciudad de Barcelona, o la comparación entre el precio del alquiler y el salario mínimo: la cohesión social y la supervivencia de la ciudad depende, en gran medida, de contar con vivienda asequible. Y aquí, es parte del rol de los poderes públicos obligar al sector privado a poner su grano de arena, disminuyendo beneficios empresariales en favor de derechos sociales en peligro. En ocasiones, como en Barcelona, se necesita un empujón desde la sociedad civil para enfrentar estos poderosos lobbies: el liderazgo ciudadano ha sido clave para terminar aprobando la medida, que en la actualidad se quiere extender a muchas otras ciudades en situación similar.

Nota sobre la autora

Irene Escorihuela Blasco estudió Ciencias Políticas y de la Administración (UPF y Sciences Po) y Derecho (UB y PUCP), con Máster en Abogacía (UB). Especializada en derechos humanos, es directora del Observatorio DESC (de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de Barcelona. Ha trabajado en la Asamblea Nacional del Ecuador y en diferentes proyectos latinoamericanos. Entre sus principales ámbitos de intervención destaca el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Reunión del grupo promotor-*volemel30*.

A CIDADE DAS PESSOAS:

EM DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE URBANA

KARLA MOROSO
BENEDITO ROBERTO BARBOSA
ORLANDO SANTOS JUNIOR

Favela do Vidigal, Rio de Janeiro. Foto: Orlando Santos Junior

A vida humana se encontra gravemente ameaçada sempre que submetida à lógica do livre mercado, baseada na racionalidade dos preços.

Essa afirmação encontra fundamentação no estudo do historiador e antropólogo Karl Polanyi em torno das transformações ocorridas entre os séculos XIX e XX. Nesse período foram realizadas reformas políticas e econômicas visando a promoção da mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro, gerando efeitos perversos sobre a sociedade, em especial a pauperização e o crescimento das desigualdades e contrarreformas, incorporando a adoção de mecanismos de proteção social, na tentativa de subordinar o moinho satânico do livre mercado a valores e normas fundamentais à vida social.

É fácil perceber a ameaça social que representa esse moinho satânico. Imaginemos todas as relações sociais mercantilizadas, com todos os comportamentos submetidos à lógica dos preços. O resultado seria o fim da sociedade, já que não existiriam valores e princípios, tais como a reciprocidade e a solidariedade, capazes de dar coesão ao agrupamento de indivíduos e à sociedade.

Pois bem, Polanyi argumenta que o trabalho (as atividades humanas necessárias à própria vida), a terra (o campo no qual se planta e o solo urbano, no qual se constroem as moradias e equipamentos públicos necessários à vida), e o dinheiro (símbolo de troca) não são na sua essência mercadorias. Ao contrário, são bens essenciais à reprodução social. Assim, a mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro representaria uma grave ameaça à vida humana. Uma ordem econômica deve ser uma função da ordem social, da qual ela faz parte, e, portanto, deveria estar enraizada nos valores e princípios que fundamentam a sociedade.

Estendendo esse argumento para as cidades, pode-se dizer que o acesso ao solo urbano e à habitação são essenciais para a reprodução social. Por isso, a distribuição e o uso do solo urbano e da moradia não deveriam ocorrer sob a lógica do livre mercado, mas estar subordinado aos valores e princípios que garantissem a coesão e a justiça social. Sem isso, a própria sociedade está ameaçada.

Antes de atender a interesses econômicos e estar submetida à lógica do mercado e do lucro, a cidade é um direito coletivo, o que significa que precisa estar a serviço de toda coletividade, garantindo a proteção social e a qualidade de vida de todos e de todas. É por isso que o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU – defende o princípio da função social da propriedade.

A defesa do princípio da função social da propriedade, no entanto, não é resultado de uma concepção ingênua ou substantivada desse conceito. No capitalismo, o direito de propriedade, para existir e ser exercido, depende, contraditoriamente, da regulação pública e da forma não propriedade (imagine uma cidade sem espaços públicos de circulação). Em outras palavras, a própria propriedade subordinada à forma mercadoria depende, contraditoriamente, da forma não mercadoria, o que se expressa na adoção de alguma modalidade de função social da propriedade ou de utilidade pública nas normativas legais relativas à propriedade. Com efeito, as contradições decorrentes das tentativas de universalizar a forma mercadoria tornam necessário organizações que ultrapassam a lógica da forma mercadoria por meio de politicas de bem estar e a desmercantilização de certos bens e serviços. Assim, bem estar social, interesse social, interesse público, função social são sempre termos em disputa.

Tudo isso se reflete no conflito entre mercantilização e desmercantilização da propriedade. A função social é uma concepção em disputa, é sempre relacional envolvendo o que se entende por comum, bem comum, interesse comum, de um lado, e de propriedade e mercadoria, de outro. Do ponto de vista dos que defendem a superação da forma mercadoria e do modo de produção capitalista, o exercício pleno da função social implicaria no fim da propriedade, ou pelo menos da propriedade na forma mercadoria capitalista. Do ponto de vista dos que defendem a ordem liberal pura, o exercício das liberdades individuais de uso da propriedade implicaria no fim da sua função social como mecanismo de acesso à cidade.

Assim, para discutir nossa concepção de função social da propriedade é necessário partir do ideário do direito à cidade.

O direito à cidade pode ser compreendido como um direito coletivo de todas as pessoas ao usufruto equitativo da cidade dentro dos princípios da justiça social e territorial, da sustentabilidade ambiental e da democracia. Ou seja, o direito à cidade envolve o direito à moradia, ao acesso à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, a mobilidade urbana, ao trabalho, a cultura, ao lazer, a educação, a saúde e a todos os bens e serviços necessários a reprodução social com dignidade e qualidade.

O direito à cidade também envolve o direito de recriar a cidade, o direito de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas à forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva.

Nessa perspectiva, o FNRU defende que a função social da propriedade urbana implica na subordinação dos direitos individuais de uso da propriedade aos interesses e direitos coletivos, de forma a garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. A oposição entre propriedade privada e propriedade estatal deve ser progressivamente substituída por regimes de direito comum, em especial no que se refere à terra e ao solo urbano, mas também envolvendo o conhecimento humano, que podem ser considerados bens comuns fundamentais à vida. Nesta perspectiva, devem ser adotadas formas de criação, gestão e proteção desses bens baseadas em assembleias e associações populares, em processos participativos e democráticos.

O FNRU defende também a adoção de políticas públicas que efetivem a função social da propriedade, tal como previsto na

Constituição Brasileira, sobretudo através da regulação do solo urbano, na perspectiva da promoção do bem comum e da justiça social, em contraponto à lógica mercantilista que impera na produção do espaço urbano, através da implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, que devem ser aplicados dentro dos princípios constitucionais. A nosso ver, entre estas políticas, destacam-se:

1, a adoção, pelo poder público, de medidas de desmercantilização da moradia e do solo urbano, incluindo a limitação no número de terrenos urbanos e unidades habitacionais, evitando concentração fundiária, utilizando-se de políticas que promovam uma justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização, de forma a garantir uma cidade mais equitativa, mais democrática, plural e equilibrada ambientalmente, com acesso de todos e de todas à terra e à moradia digna;

2, a limitação do tamanho máximo dos lotes / glebas no tecido urbano e induzindo a sua utilização através de regras que promovam a redução e o controle das mais valias urbanas, e novos mecanismos públicos de financiamento de programas e projetos que qualifiquem a cidade e garantam o direito à cidade e à moradia das populações mais vulneráveis;

3, o reconhecimento, pelo poder público, da propriedade e da posse coletiva por meio de associações e cooperativas populares, as quais precisam ser potencializadas e instrumentalizadas com assessorias técnicas capazes de auxiliá-las na execução das suas ações para a defesa da sua moradia e dos territórios nos quais exercem os seus direitos sociais;

O direito à cidade pode ser compreendido como um direito coletivo de todas as pessoas ao usufruto equitativo da cidade dentro dos princípios da justiça social e territorial, da sustentabilidade ambiental e da democracia.

4, a mudança do procedimento legal das reintegrações de posse e das ações possessórias no caso de litígios coletivos pela posse dos imóveis urbanos e rurais, de forma a proteger os direitos humanos e coletivos de milhares de famílias ameaçadas de despejo por medidas liminares em todo Brasil;

5, a adoção, pelo poder público, de mecanismos, procedimentos e políticas que promovam a gestão e proteção da terra urbana como bem comum, por meio de processos participativos e democráticos da política e dos projetos urbanos, envolvendo assembleias locais, conselhos e conferências das cidades, de forma a garantir a progressiva institucionalização da gestão democrática das cidades.

Acreditamos que estes princípios e diretrizes são de fundamental importância para subordinar a lógica do mercado imobiliário aos valores e princípios vinculados ao ideário de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas e podem iluminar ideias mais criativas para as políticas urbanas federais do próximo governo eleito em 2018.

Nota sobre os autores

Karla Moroso é arquiteta e urbanista, especialista em Direitos Humanos e Mestre em Planejamento Urbano e Regional. Desde 2002 atua no terceiro setor. Integrou a equipe do COHRE Américas - Centro pelo Direito à Moradia Contra Despejos (2006-2010) e atualmente é assessora técnica e pesquisadora do CDES Direitos humanos, organização não governamental de direitos humanos com foco no direito à cidade e à moradia, que atua em nível local e nacional e de modo articulado aos movimentos sociais que integram a rede da reforma urbana no Brasil.

Benedito Roberto Barbosa - Dito- é coordenador da Central de Movimentos Populares em São Paulo – CMP-SP, advogado do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo – UNMM-SP. É membro do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU e mestre em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC e pesquisador do LABJUTA - Laboratório de Justiça Territorial – UFABC.

Orlando Santos Junior - Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ, Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR / UFRJ), pesquisador do Observatório das Metrópoles e ativista do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU. Bolsista de produtividade CNPq - Nivel 2. Areas de atuação: planejamento urbano, participação popular, direito à cidade.

DERECHO DE PROPIEDAD EN CHILE:
HACIA UNA CONCEPCIÓN NO LIBERAL

RAQUEL ÁGUILA KIWI

El alcance que se le otorga a los derechos individuales y sociales, y cómo se resuelven las permanentes tensiones que existen entre unos y otros, configura en gran medida las bases sobre las que se cimienta una sociedad. Es, a su vez, lo que define el desenvolvimiento de las relaciones entre las personas y las políticas públicas que se pueden impulsar desde el Estado.

Ello por cuanto los derechos individuales son aquellos que están relacionados principalmente con la protección de las libertades personales y la participación en la vida política, es decir, protegen un interés preponderantemente individual; mientras que los segundos engloban a los derechos económicos, sociales y culturales de un grupo o comunidad de personas, lo que supone la protección de intereses sociales.

En el ámbito del urbanismo, una de las definiciones centrales dentro de este entramado la constituye la regulación de la propiedad. A este respecto, en Chile encontramos dos cuerpos normativos especialmente relevantes para definir la institución en cuestión: la Constitución Política de la República[1] y el Código Civil[2]. Así, por una parte, existe consagración de la propiedad en el artículo 19 n.° 24 de la Constitución, que asegura a todas las personas "el derecho de propiedad en sus diversas especies"; derecho de propiedad limitado por su función social, que, en virtud del mismo precepto, comprende los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Por otra parte, el artículo 582 del Código Civil consagra el derecho de dominio (o propiedad) sobre las cosas corporales, que otorga a su dueño la facultad de usarlas y disponer de ellas de forma arbitraria, es decir, sin más consideraciones que sus propios deseos.

Bajo la comprensión de que "propiedad" y "dominio" son sinónimos –en tanto así pareciera entenderlo el Código Civil–, se ha arribado a la conclusión de que el artículo 19 n.° 24 de la Constitución consagra el derecho a la propiedad privada, es decir, protege un tipo de propiedad que pone en el centro de su definición a la persona que lo detenta, por cuanto la institución se configura a partir de la utilidad individual que reporta a quien es dueño de una cosa (otorgándole amplias libertades para el disfrute de su derecho). Ello se sustenta en la fuerte inspiración liberal de nuestro Código Civil, el cual se estructura en principios como el de la libre circulación de los bienes y

1. La Constitución vigente en Chile actualmente fue dictada en 1980, durante la dictadura militar de Augusto Pinochet. Si bien ha sido reformada en algunos aspectos, la regulación del derecho de propiedad no ha sido modificada desde la fecha de su dictación.

2. El Código Civil chileno data de 1856, y regula las relaciones de derecho privado entre particulares, siendo uno de los ámbitos de aplicación más importantes del citado cuerpo normativo la regulación del derecho a la propiedad, o, como se muestra en el presente artículo, de una de las especies de la referida garantía constitucional.

la protección de la propiedad privada, configurando un derecho de dominio de carácter absoluto –en tanto permite que el dueño pueda usar, gozar y disponer de sus cosas de forma arbitraria, con escasas limitaciones– y exclusivo –ya que se ejerce únicamente por una persona o un grupo reducido de éstas, es decir, es de carácter eminentemente individual–.

Sin embargo, la asimilación que hace el Código Civil entre los conceptos de propiedad y dominio (siendo ésta en realidad la institución que propiamente regula dicho cuerpo normativo) constituye un error, en tanto existe una relación género-especie entre ambas, puesto que tal como lo señala la Constitución, el derecho de propiedad es un concepto amplio, dentro del cual se admiten "diversas especies" de la misma, siendo justamente una de éstas el dominio. En otras palabras, en tanto nuestra Carta Fundamental reconoce la existencia de especies de propiedad, entiende que la propiedad privada (o dominio) es una de las tantas clases de propiedad que están protegidas en nuestro ordenamiento jurídico.

Foto: Pawel Czerwinski. Obra del artista callejero Blu, Wroclaw, Poland. Unsplash.

En este sentido, el profesor Eduardo Cordero Quinzacara, en su artículo *De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad*, a partir de un análisis de la historia del concepto de propiedad en el derecho comparado y chileno, concluye que hoy no podemos hablar de propiedad en singular, sino que debemos referirnos a "las propiedades" para retratar la diversidad que existe en dicha institución. Destaca que es la "cuestión social" lo que genera que las Constituciones más modernas tomen distancia de dicha concepción y consagren una institucionalidad más amplia con un centro gravitante en la función social de la propiedad.

En conclusión, para dotar de contenido el derecho de propiedad consagrado en la Constitución chilena, no debemos cobijarnos exclusivamente en el paradigma de la propiedad privada que nos propone el Código Civil. En nuestro ordenamiento pueden convivir diferentes estatutos de propiedad, los cuales deben condecirse con los fines que cada uno persigue, lo que cobra especial relevancia en materia urbanística frente a la regulación del referido derecho. Ello por cuanto nos abre la puerta a pensar en nuevas formas de propiedad (distintas al modelo tradicional de la propiedad privada) que se condigan con objetivos propios de las políticas urbanas, tales como provisión de infraestructura y servicios, redistribución, integración social, control de la especulación y del precio del suelo.

Nota sobre la autora

Raquel Águila Kiwi es licenciada en Derecho de la Universidad de Chile. Coordinadora de la campaña "Por el derecho a la ciudad y el territorio", que busca concientizar respecto al rol de los derechos constitucionales en la construcción del espacio. Sus áreas de interés son el derecho público y diseño de políticas públicas..

CAPITALISMO SOB DOMINÂNCIA FINANCEIRA

O CASO BRASILEIRO À LUZ DA POLÍTICA FUNDIÁRIA

TARCYLA FIDALGO RIBEIRO

Foto: Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Em dezembro de 2016, poucos meses após a interrupção democrática que se instaurou no Brasil com o golpe jurídico-parlamentar do qual foi vítima a presidenta Dilma Roussef, iniciou-se o processo de alteração do modelo de regularização fundiária nacional a partir da edição da Medida provisória 759/16 que, antes mesmo de passar por deliberação do poder legislativo, já revogava a legislação anterior sobre o tema e colocava em vigor um novo modelo de regularização fundiária no país. Após pouco mais de seis meses de trâmite legislativo, esta Medida Provisória foi convertida na Lei Federal n. 13465/17 que, apesar de ter incorporado algumas demandas de movimentos e organizações profissionais que atuam sobre o tema, promoveu mudança importante no modelo geral da regularização fundiária.

Esta mudança pode ser descrita, resumidamente, como a revogação de um modelo que compreendia a regularização fundiária como um processo amplo -que deveria conter aspectos urbanísticos, arquitetônicos, sociais e jurídicos– em favor de um modelo que privilegia de forma decisiva o aspecto jurídico-formal, permitindo que se promova regularização fundiária

apenas a partir da titulação formal dos imóveis, deixando os demais aspectos (urbanísticos, sociais e econômicos) em segundo plano.

A regularização fundiária enquanto processo amplo era entendida como um instrumento de garantia de direitos para os moradores de terrenos irregulares, especialmente nas áreas urbanas, nas quais a irregularidade se encontra facilmente conjugada com a precariedade. No entanto, sua redução a um processo massivo de formalização jurídica dos imóveis retira este potencial, contribuindo para a manutenção de condições precárias nas cidades, inclusive com possibilidade de aumento de processos de expulsão mercadológica de populações vulnerabilizadas de áreas mais valorizadas do território.

Destaque-se que uma mudança no modelo de regularização fundiária tem potencial de impactar diretamente a própria estrutura fundiária no Brasil, visto que –apesar da ausência de dados oficiais– o próprio governo estima que mais de cinquenta por cento do território padeça de alguma irregularidade quanto à formalização do terreno.

Com este percentual de irregularidade, constituído historicamente em um território de dimensões continentais, a propriedade fundiária no Brasil adquiriu contornos heterogêneos, havendo diversos tipos de relação estabelecidas com a terra, não necessariamente em conformidade aos moldes capitalistas.

Neste cenário, uma primeira questão que se coloca é sobre o papel do Estado e a importância deste tema no cenário de ascensão de um governo menos ambíguo quanto ao seu alinhamento com uma ordem neoliberal internacional.

Como é sabido, o neoliberalismo prega intervenções estatais em favor dos interesses do capital (em sua etapa atual sob dominância das finanças). O controle destas intervenções se dá, principalmente, por duas vias: 1, a interferência direta ou indireta de organismos internacionais, especialmente aqueles responsáveis por empréstimos, e 2, a difusão de modelos que se apresentam como solução padrão para diversas questões, em muito associados a experimentos regulatórios, a partir de think-tanks (bases de produção de conhecimento à serviço dos princípios neoliberais espalhado pelo mundo, mas com atuação destacada nos países centrais).

A face econômica do neoliberalismo é a financeirização, aqui entendida como a prevalência do capital financeiro sobre a esfera produtiva, além do processo de capilarização da lógica financeira em diversos setores econômicos e relações sociais, especialmente nos últimos vinte ou trinta anos[1].

Esta capilarização vem atingindo também o espaço urbano e as políticas a ele destinadas, sendo que, nas últimas décadas, é inegável o reconhecimento de que as cidades, em especial

1. SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Eure*, Santiago de Chile, v. 39, n. 118, 2013.

Foto: Tarcyla Fidalgo Ribeiro

as metrópoles, vêm se transformando de forma acelerada e conforme o "ritmo" das finanças[2]. Estas transformações podem ser identificadas em níveis e graus distintos, relacionadas à construção civil, infraestrutura e terra urbana.

Quanto a este último aspecto, no que se refere à mudança no modelo de regularização fundiária brasileiro, esta se encontra sob o auspício de ambos os mecanismos descritos anteriormente de interferência internacional e interiorização de modelagens elaboradas em think-tanks. Isto porque o novo modelo se baseia amplamente na doutrina da governança de terras, difundida como solução em termos de controle territorial a partir do enfoque em registro cartorial e georreferenciamento, introduzida no país pelo Banco Mundial, como uma de suas "recomendações" cujo cumprimento interfere na avaliação do país.

Parece claro que o novo modelo de regularização fundiária adotado no Brasil, em conformidade com a doutrina da governança de terras, pretende, sobretudo, homogeneizar a propriedade fundiária sob o regime da propriedade privada individual, ao privilegiar a titulação por essa via e a formalização registral e georeferencial em relação a medidas de melhoria territorial e social dos moradores destas áreas.

Esta modelagem, apresentada como solução para o controle territorial e atualmente incorporada na nova legislação de regularização fundiária brasileira, se mostra importante para a capilarização e desenvolvimento da financeirização no país, na medida em que expande as fronteiras de possibilidades de acumulação capitalista –ao incorporar grandes quantidades de terra no mercado– e garante maior segurança para o cada vez maior número de especuladores que negocia a partir da terra urbana sob uma lógica financeirizada.

De fato, a terra urbana tem se tornado uma opção cada vez mais relevante para investidores e especuladores. O quantitativo crescente de habitantes em cidades no mundo, e o consequente crescimento de sua importância para a organização e circulação do capital, tem direcionado a atenção do capital para as cidades seja pela via produtiva, seja pela especulativa.

Segundo Harvey[3] (2015), o investimento em infraestruturas urbanas pode ser uma saída ótima para crises de sobreacumulação, típicas do capitalismo e agudizadas por um modelo de acumulação baseado em ativos financeiros. Isto porque, ao mesmo tempo em que seria capaz de absorver grandes quantidades de capital e mão de obra por um período prolongado de tempo, poderia preparar estruturas para um ciclo de acumulação futuro.

Pela via especulativa, assistimos a um crescimento relevante, em nível mundial, de títulos securitizados baseados na terra urbana, bem como de fundos imobiliários que atuam nas cidades sob a lógica financeira da valorização acionária e maximização do lucro no menor prazo de tempo possível.

Levanta-se a hipótese de que, no Brasil, estes mecanismos de capilarização da lógica capitalista sob dominância financeira nas cidades encontram-se prejudicados pela falta de homogeneidade jurídico-formal da propriedade privada devido ao histórico de irregularidade fundiária no país.

A partir desta hipótese, seria possível estabelecer uma base explicativa para o fato do tema ter se tornado prioritário no momento de ascensão ao poder de um governo menos ambíguo quanto ao seu alinhamento com os interesses neoliberais e financeiros internacionais.

Deste modo, a edição da Medida provisória 759/16, posteriormente convertida na Lei 13.465/17 parece ter como objetivo atender a esta demanda pela homogeneização do regime jurídico de todo o território nacional a partir do modelo da propriedade privada plena capitalista, de modo a constituir uma fonte de expansão e base financeira para o capital, em um movimento, que vem se mostrando mais agudo e menos ambíguo, de integração do Brasil na lógica da acumulação financeirizada que já se mostra dominante no cenário internacional.

Para mais informação:

Christophers, Brett. Revisiting the urbanization of capital. In: *Anals of the association of american geographers*, 2011.

Durand-Lasserve, Alain. *Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*. Nairobi: World Bank, 1996.

Rolnik, Raquel. *A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

NOTA. As duas imagens deste artigo são da favela Indiana, situada na Tijuca, Zona Norte do Rio de Janeiro. Esta comunidade resistiu ao movimento de remoção forçada dos moradores no contexto dos megaeventos sediados pela cidade entre 2010 e 2016.

2. *Ibidem*

3. HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2015.

Nota sobre la autora

Tarcyla Fidalgo Ribeiro é pesquisadora no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua com assessoria jurídica social no âmbito fundiário. Atualmente coordena pesquisas sobre propriedade coletiva no Brasil.

LA ENTREVISTA DE CRÍTICA URBANA

por MARICARMEN TAPIA

"Salir de la ciudad capitalista"

Jean-Pierre Garnier, sociólogo urbano francés, es cautivante, de discurso veloz, irónico e irreverente. Puede causar variadas reacciones, pero, sin duda, activa el pensamiento crítico y obliga a reestructurar la mirada y el discurso sobre el rol de la planificación y sobre lo que son hoy las ciudades.

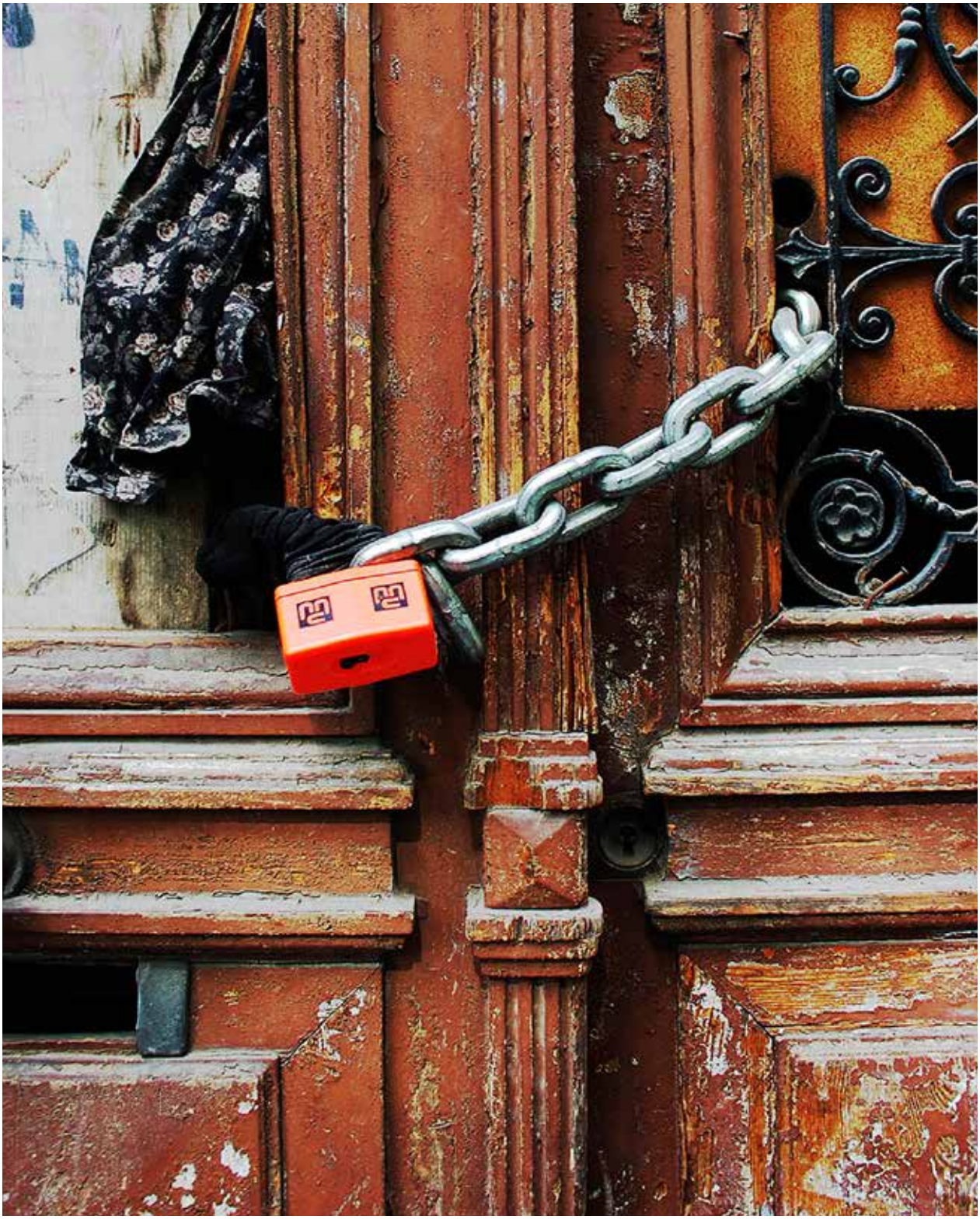
Esta entrevista gira en torno a la pregunta de cómo salir de la ciudad capitalista, en el contexto de su ponencia en el XV Coloquio Internacional de Geocrítica *Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista*, celebrado en la Universidad de Barcelona, en mayo de 2018.

Garnier plantea que el primer paso es convencer a la gente de la necesidad de salir del capitalismo. Desarrolla su argumentación explicando las formas de producción y sus consecuencias, sobre qué son las actualmente las clases sociales y el rol que juega la que denomina "la pequeña burguesía intelectual", pasando por la experiencia de Mayo del 68.

Para Garnier, hoy no hay alternativas al capitalismo; las propuestas de formas alternativas son mínimas y fragmentadas; pero no por eso se debe abandonar, dadas las regresiones que implica seguir con el capitalismo: regresiones de las conquistas sociales, el embrutecimiento de las masas a través de las nuevas tecnologías, la regresión moral de un exacerbado individualismo y el peligro ecológico como resultado de las formas de consumo y producción.

Jean-Pierre Garnier ha escrito más de una veintena de libros como autor o coautor y cientos de artículos relacionados con una visión crítica del urbanismo y de las fracturas del capitalismo en nuestras ciudades. Algunos de los libros en castellano más recientes son *Contra los territorios del poder*, de 2006 y *Jean-Pierre Garnier. Un sociólogo urbano a contracorriente*, de 2017, que reúne parte de su obra, realizado junto a Rosa Tello, geógrafa y profesora de la Universidad de Barcelona.

Entrevista a Jean Pierre Garnier. Crítica Urbana núm. 4. Barcelona, mayo 2018. Duración 15min.



CRÍTICA URBANA