

El poder local y la vivienda popular

Dr. David Capistrano Filho

Alcalde de la ciudad de Santos hasta diciembre de 1996. Estado de Sao Paulo. Brasil

Para leer la versión en portugués de este documento pulse aquí.

R E S U M E N

Esta ponencia, cuya versión original en portugués está incluida en las jornadas Iberoamérica ante Hábitat II, explica cómo se enfrenta Santos, un municipio brasileño de tamaño medio, al problema de la vivienda, entendiendo el poder local como la capacidad de actuación del gobierno municipal. Incluye los distintos programas de actuación según las diferentes situaciones.

Qué es el poder local

El poder local, en nuestra concepción, no es el conjunto de fuerzas sociales que actúan en una comunidad, sino una entidad del Estado que tiene influencia en todo el ámbito de la ciudad o, en el caso brasileño, del municipio, concebido éste por nuestra Constitución como uno de los elementos de la federación que forma nuestro país, constituido aún por los estados y la Unión. A diferencia de las esferas estatal y federal, en Brasil el municipio no obedece a una división tripartita tradicional, ya que no posee el Poder Judicial, y está compuesto por la Cámara de los Concejales (Legislativo) y de la Prefectura Municipal (Ejecutivo). Por lo tanto, en nuestra concepción, el poder local es sinónimo de poder público municipal.

La historia del poder local en Brasil, se remonta a las raíces ibéricas de la colonización de nuestro país y a lo largo de casi cinco siglos, la autonomía de las instancias locales conoció flujos y reflujos provocados por los movimientos de formación de nuestro estado nacional. En todo el período colonial, y en especial durante los dos imperios, las comunidades locales conocieron una relativa autonomía debido principalmente a las distancias que las separaban de la sede colonial y de la metrópoli y de las dificultades de comunicación con las mismas. Así, las villas, las ciudades y las provincias debían organizarse para resolver la mayoría de sus problemas dentro de sus propios límites. A pesar de la centralización formal y burocrática del Estado en los poderes del rey o de los emperadores, la presencia real del poder principal era esporádica e intermitente.

Ya cerca del cambio de siglo, la centralización conoció un período de mayor fuerza con la fundación de la República, en 1889. Asimismo, como la llamada Primera República se fundamentaba sobre el poder oligárquico regional o estatal, la descentralización continuó existiendo en la práctica política. A pesar de haber directrices nacionales definidas por los centros Ejecutivos y Legislativos, prevalecía una fragmentación del poder que favorecía una cierta independencia regional. Las demandas y los intereses

locales muchas veces se sobreponían a las orientaciones que venían de la sede. Esta configuración se mantuvo y se fortaleció durante cincuenta años y solo se modificó con la llegada de la Revolución de 1930, que tenía justamente por objetivo y motivación oponerse a ella.

La llegada de Getúlio Vargas al poder ocurrió en un proceso en el que se buscaba romper los orígenes oligárquicos del Estado brasileño y promover una centralización capaz de darle condiciones para promover la industrialización nacional. Un acto simbólico que consiguió dar la dimensión de lo que los revolucionarios de 1930 querían hacer e hicieron fue la quema de las banderas de los estados, lo que significaba el surgimiento de un verdadero estado nacional, que a partir del golpe de 1937 asumió un modelo influenciado por el fascismo. A pesar de que la quiebra del poder oligárquico no había sido completa, Vargas consiguió restringirlo a sus límites territoriales y estableció, por primera vez en la historia brasileña, la subordinación real de los estados y municipios a la voluntad de la sede de la federación.

Con la salida de Vargas de la presidencia de la República y el fin de su "Estado Nuevo", en 1945 se inicia la democratización del país, lo que permitió el resurgimiento de los municipios como instancias de poder autónomas y activas. Esta nueva descentralización conocía, sin embargo, los límites brasileños: donde había una preponderancia de las fuerzas políticas de izquierda fue retrasada o impedida ya que el poder central estaba en total consonancia con las directrices americanas de la Guerra Fría.

El breve período democrático conoció su fin en 1964 con el golpe militar que instauró una dictadura que duraría poco más de veinte años. Se inició un nuevo período de concentración de poderes, esta vez con una violencia inédita que terminó con los derechos políticos de los alcaldes recién elegidos, impidió la realización de nuevas elecciones y castró por completo la autonomía de muchos municipios, bajo la alegación de que estaban en una zona de seguridad nacional. Dentro de estos estaba la ciudad de Santos, que vivió un largo período sin poder elegir a su alcalde por ser el principal puerto del país y tener una tradición de izquierda, tal que era conocida como la "Ciudad Roja", alimentada por un fuerte movimiento sindical, en especial de los trabajadores del puerto.

El proceso de redemocratización del país se desarrolló junto al aumento de las presiones descentralizantes para retomar el verdadero carácter de la federación del Estado brasileño. Ya en 1976, al producirse la primera victoria de las fuerzas democrática sobre la dictadura, el movimiento municipalista se reforzó. Aquel año, la oposición conquistó las primeras alcaldías y comenzó experiencias administrativas con éxito en Lajes, Paraná, Piracicaba, Sao Paulo.

Esta lucha por la reconstrucción democrática acabó por desembocar en el Congreso constituyente que elaboró una nueva carta magna del país, en vigencia desde 1988. La nueva Constitución procuró responder a las demandas de la autonomía política y financiera de los elementos de la federación en relación a la Unión y trató de alterar la distribución de ingresos entre las instancias del poder. Se consiguió mucho, a pesar de que los municipios brasileños todavía tenían una dependencia financiera considerable (ver tabla 1) si se compara con la situación vivida por algunos países europeos como Suecia, donde el 67% de los impuestos públicos se quedan en la esfera local.

Aquí cabe un paréntesis sobre una peculiaridad de la historia municipal del Brasil. Durante los períodos de mayor centralismo el municipio mantuvo su capacidad de recaudar impuestos, ya que esto se mantuvo dentro de unos límites rigurosos.

Esta característica diferencia Brasil de muchos países latinoamericanos y europeos, en los que el poder local no tienen recaudación propia, a pesar de tener garantizada la fórmula.

Durante la reconstrucción democrática, surgieron y se consolidaron nuevos actores políticos y sociales como interlocutores entre el Estado y los representantes de la sociedad. Los movimientos sociales, en especial los urbanos, como el sindical o el de lucha por la vivienda, pasaron a exigir el apoyo de las autoridades locales para realizar sus reivindicaciones. Este ambiente ayudó a reforzar la tendencia descentralizadora que se había aprobado en la Constitución de 1988.

Hoy, desde el punto de vista legal, los municipios brasileños gestionan diversas áreas de actuación del Estado. Así como la salud y la educación básica, en las que el gobierno federal apenas tiene el papel de señalar las directrices generales. Es el municipio el que debe suplir las necesidades de la población y otros servicios típicamente urbanos, como la recogida y destino de los residuos y la basura, las actividades culturales y deportivas y el ocio.

En lo que se refiere a la vivienda popular, los municipios todavía no tienen como norma una presencia activa en la construcción de viviendas, sin embargo están empezando a legislar sobre el tema. Todavía hay una dependencia grande entre los estados y la Unión, principalmente a causa de la forma de financiación y por la poca voluntad política de los jefes de los ejecutivos municipales para reservar una parte de sus presupuestos para la construcción de viviendas. Las ciudades que tienen sus propias políticas habitacionales, como Santos, todavía son una excepción.

Por último, en la definición de nuestro concepto de poder local cabe resaltar una característica brasileña de ese proceso de descentralización. En nuestro país existe un vínculo necesario entre la municipalización y las políticas neoliberales de búsqueda de cualquier variante del "Estado Mínimo". Por el contrario, como este movimiento ha funcionado como uno de los motores de la democratización del país, lo que busca en su vertiente progresista es un Estado desprivatizado y capaz de actuar para controlar las fuerzas del mercado en el ámbito municipal.

Que és la vivienda popular

Antes de todo, nos gustaría reafirmar un principio que rige toda nuestra acción en ese tema: la vivienda constituye un derecho humano básico. Al final de La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 25, dice que "todos tienen derecho a una forma de vida adecuada para su salud y bienestar y el de su familia, incluyendo... la vivienda". Siendo así, considero un deber del Estado proporcionar las condiciones para el pleno ejercicio de este derecho fundamental.

Teniendo en cuenta que Brasil tiene una inmensa desigualdad social, con una concentración de rentas casi sin igual en el mundo, se debe considerar que, a un enorme sector de la población, no le es dada la posibilidad de acceder al mercado inmobiliario. El proceso de fragilización de las relaciones laborales, en marcha en todo el mundo e implantado en nuestro país con la llegada al poder del actual gobierno federal, está agravando esta realidad.

Cada vez más, los trabajadores, aún teniendo empleo, no consiguen alcanzar un nivel de renta suficiente para construir o adquirir una vivienda. También es creciente el número de personas desempleadas o dentro del llamado "mercado informal", generalmente un eufemismo para el trabajo semiesclavo. Con esto crece también la demanda de vivienda. En Brasil como conjunto, para las franjas de población más desfavorecidas, con una renta familiar de 300 dólares al mes, la demanda de vivienda es superior a 10 millones de unidades, siendo necesarios cerca de 15 millones de nuevas viviendas antes del año 2000.

La producción de la inmensa mayoría de las viviendas ocupadas por las franjas de población de bajo nivel de ingresos, incluso en este momento, ha ocurrido bajo la iniciativa directa de los propios usuarios. Particularmente, las familias con renta mensual inferior a 100 dólares al mes tienen acceso a viviendas precarias a través de la producción espontánea (autoayuda o ayuda mutua) o de programas especiales en los que está presente algún tipo de subsidio oficial, utilizándose en ambos casos las llamadas viviendas progresivas, en las que el usuario se encarga de finalizar la vivienda de acuerdo con sus posibilidades económicas.

Por tanto, cuando hablamos de vivienda popular nos referimos a políticas y acciones de poder público para asegurar a ese segmento de la población el acceso a viviendas adecuadas. Esto no puede darse sin haber una intención de acuerdo con la lógica del mercado, que en general ignora la necesidades de esa población excluida y también sin que el poder público ofrezca financiación y subvenciones.

Incluimos en nuestro concepto de vivienda popular el suministro de acceso a los servicios urbanos de esas personas, de tal manera que se les asegure unas condiciones de vida saludables y dignas, transformándoles en verdadero ciudadanos. Sin ese presupuesto, la vivienda se reduce a garantizar un techo para que esa población popular se pueda reproducir, manteniéndose las mismas condiciones de exclusión y miseria en que se encontraban.

Siete puntos sobre el poder local y la vivienda popular

1. El municipio que decida enfrentarse al problema de la vivienda debe modificar la legislación sobre el uso del suelo urbano para evitar la especulación inmobiliaria y asegurar la condiciones de producción de viviendas para la población con un bajo nivel de ingresos. En Brasil, el poder local tiene competencia para legislar sobre ese tema. Donde esto no es posible, es fundamental emprender una lucha para obtener tales condiciones.

El primer paso para atacar de frente el problema de la alta de vivienda en la ciudad de Santos fue la creación de las bases legales para la intervención del poder público en esta cuestión. El 15 de mayo de 1992 se aprobó la Ley Complementaria n. 53, la ley de las ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social), parte integrante del plan Director de la ciudad y que se implantó efectivamente al año siguiente. Esta legislación tiene su fundamento en la Constitución, que determina, en su artículo quinto, que la propiedad privada debe tener función social y, en el artículo 182, que esa función social se cumplirá cuando se "atienda a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad incluidas en el plan general".

Es importante observar que, más allá de hacer viable la Reforma Urbana también impulsada por la Constitución, la legislación de las ZEIS aprobada en Santos, desarrolló criterios específicos para el uso y ocupación del suelo, rompiendo una serie de límites que dificultaban la iniciativa de las familias, de las comunidades y de los empresarios en lo que respecta a la producción de viviendas regulares a un precio menor.

Son tres los tipos de ZEIS:

ZEIS 1

Áreas ocupadas por población de bajo nivel de rentas (favelas, en general), donde interesan las condiciones para promover la regularización de la propiedad del suelo, realizar mejoras urbanas (saneamiento básico, agua, luz, etc.) y construir viviendas y equipamientos sociales (escuelas, guarderías, centros de salud, etc.). Las tipologías físicas pre-existentes en las áreas de la ZEIS 1 son extremadamente

desfavorables, configuran situaciones dramáticas si conllevan riesgos para la vida, pésimas condiciones de saneamiento y aspectos ligados a la salud pública.

Son áreas localizadas en los montes y principalmente en la zona Noroeste de Santos, esta última una región baja, a nivel del mar, donde hay numerosos palafitos, casas precarias, hechas de madera y de materiales muchas veces procedentes de la basura, y construidas sobre áreas inundables o sobre brazos de mar.

Las obras incluyen desde la estabilización de taludes, en el caso de los montes, incluso grandes cantidades de terraplén en algunas áreas extensas. Invariablemente, las intervenciones siempre prevén la dotación de infraestructuras (saneamiento básico, drenaje, agua y electricidad), con la posterior regularización de la propiedad del suelo.

Actualmente están siendo atendidas cerca de 6.200 familias, según muestra la siguiente tabla.

Tabla 1
ZEIS 1

		Estado de intervención	
Proyecto	N. de familias	Urbanización	Regularización
Dique	2.808	1. y 2. fases - 1.220 familias	en marcha
Vila Alemoa	1.000	500 familias	en marcha
Vila Progresso	874	en proyecto	elaboración del catastro
Vila Santa Casa	156	en ejecución	terreno adquirido PMS
Vila José Menino	287	concluida	concluida
Torquato Dias	146	en proyecto	en marcha
Lomba da Penha	80	en proyecto	en marcha
Caneleira III	400	en ejecución	en marcha
Vila Telma	111	concluida	en marcha
Estuário	88	en ejecución	en marcha
Vila Redençao	15	en proyecto	en marcha
Vila Pantanal	183	en ejecución	en marcha
N. Sra de Fátima	80	en proyecto	en marcha
TOTAL	6.228		

La ejecución de las viviendas se da con la participación parcial o total de la administración municipal, habiendo tres tipos de soluciones:

- lote urbanizado para la autoconstrucción asistida;
- vivienda embrión construida, para ser ampliada a través de la autoconstrucción asistida;
- viviendas "llave en mano", cuando existen recursos para programas específicos que prevean este tipo de ayuda.

ZEIS 2

Áreas delimitadas donde no exista ocupación y que aparentemente presentan buenas condiciones para la implantación de proyectos habitacionales de interés social. Estas áreas están sujetas desde 1994 a un impuesto progresivo sobre la propiedad urbana. Los dueños de los inmuebles, sin embargo, pueden beneficiarse de incentivos previstos para la construcción de viviendas públicas, su destino obligado, así como de parámetros especiales de parcelación, índice de ocupación y de construcción.

La intervención en estas áreas se caracteriza por la ejecución y la entrega de lotes urbanizados para la posterior construcción de las unidades de vivienda en régimen de autoconstrucción, autoayuda y ayuda mutua, beneficiándose los integrantes de los movimientos populares de lucha por la vivienda. Por otro lado, al promover la simplificación de las reglas relativas a los índices urbanísticos y de edificación, a través de la ley de las ZEIS, el poder local incentiva también la producción de parcelas o conjuntos habitacionales por parte de la iniciativa privada y de las asociaciones comunitarias.

La posibilidad de una mayor densidad de las soluciones habitacionales en estas áreas, al compararse con las que establece el planeamiento para el resto de la ciudad, hace posible una reducción en los costes de infraestructuras.

En estas cuestiones ligadas al diseño urbano, la legislación aplicada a las ZEIS de tipo 2 permite un repertorio de soluciones actualmente abandonado, a las que pertenecen las antiguas Vilas Operárias de principios de siglo, las casas superpuestas o los condominios horizontales.

ZEIS 3

Áreas deterioradas formadas por edificios urbanos ocupados, como cortijos, donde existen condiciones favorables e interés social en promover proyectos habitacionales, ya sea a través de la reforma o de la construcción nueva, priorizando a aquellos habitantes que ya viven allí. La localización social es la principal forma de acceso a la vivienda prevista por las ZEIS de tipo 3. El alquiler social, en la mayoría de los casos, incorpora un subsidio social, en la medida en que la demandada la constituyen familias sin recursos.

Al contrario que en experiencias semejantes ocurridas en otros países, particularmente en Francia, en este caso se trata de familias con perspectivas de ascensión social a corto plazo, lo que haría de la "localización social" una especie de estado intermedio antes de alcanzar una casa propia o la posibilidad de pagar un alquiler en el mercado. Los mecanismos financieros creados para mantener programas de este tipo en países desarrollados difícilmente podrían servir de modelo para la realización en ciudades del Tercer Mundo.

Varios inmuebles antiguos localizados en el Centro histórico de Santos, se encuentran en fase de recuperación y rehabilitación con fines de localización social. En estos inmuebles, algunos de los ex-cortijos, residen cerca de 100 familias, dando comienzo a uno de los programas de este tipo pioneros en Brasil.

2. La participación popular garantizada por ley es fundamental para el éxito de la política habitacional del municipio.

En Santos, la participación popular comenzó ya en el proceso de discusión y elaboración de la legislación que fundamenta nuestra política habitacional. En ese proceso fueron escuchados y participaron ampliamente desde los movimientos por la vivienda hasta los agentes formales de producción inmobiliaria en la ciudad.

Uno de los instrumentos legales que aseguran la participación popular es la necesidad de que todas las ZEIS de tipo 1 tengan una Comisión de Urbanización y Legalización (Comul), en las que tengan representación el ejecutivo municipal, el legislativo y las entidades civiles. Es competencia de Comul, sobre todo, acompañar y fiscalizar la elaboración y realización del Plan de Urbanización y Regularización Jurídica en la zona respectiva.

El consejo Municipal de Vivienda, también creado por ley, y formado por representantes de la población, de la sociedad civil organizada y del poder público, es otra garantía de participación popular. Este consejo tiene como objeto aprobar, supervisar y generar normas y directrices para la aplicación de programas habitacionales del municipio. Cada dos años tiene lugar la Conferencia Municipal de Vivienda, en la que se definen los puntos que dirigen el funcionamiento del consejo en los dos años siguientes.

La primera de esas conferencias tuvo lugar en 1993 y se caracteriza por una preponderancia de reivindicaciones y proyectos. El año pasado, con la participación de más de 1.000 personas, se realizó la segunda conferencia, que demostró la madurez del consejo y de las relaciones entre la población, los movimientos organizados, la sociedad civil y el poder público.

3. El presupuesto municipal deben garantizar la destinación de los recursos a los programas de vivienda.

En el caso de Santos, el presupuesto municipal destina el 5% a los proyectos de vivienda popular. Esta partida se concede a través de un Fondo de Incentivo para la Construcción de la Vivienda Popular (Fincohab), constituido por recursos del presupuesto municipal, mas puede recibir partidas de terceros, bien del gobierno federal o estatal. De acuerdo con su finalidad, el Fincohab es un fondo rotativo, o sea, recibe recursos, financia proyectos y recibe prestaciones de los beneficiarios finales, aquellos que ya han recibido sus viviendas. Al regresar, el dinero de los préstamos es utilizado para financiar nuevos proyectos. El poder público municipal mantiene el fondo, suponiendo la omisión de los gobiernos federal y estatal. Para este año, estimamos más de 10 millones de dólares estadounidenses en el sector. Esta destinación de recursos permitirá que al terminar el actual mandato, el déficit habitacional de la ciudad, hoy estimado en 10 millones de viviendas, se haya reducido cerca de un 50%.

4. El municipio debe articular mediante fuerzas políticas y sociales locales para presionar otras esferas del gobierno para que definan directrices para la vivienda popular y destinen recursos que se sumen a los municipales.

El poder local no puede considerarse como una isla aislada en relación a las demás instancias de poder del Estado. Por el contrario, debe ser un inductor y conductor de las demandas de la ciudad, haciéndolas llegar a los gobiernos centrales. Esta actuación política de representación del poder local es fundamental para la consolidación de sus relaciones con la población a la que representa. En el Ayuntamiento de Santos, no dejamos de participar en el debate político nacional; por el contrario, consideramos esa actuación como

parte fundamental de nuestro papel político, asumido cuando fuimos elegidos por la población. Con esa actuación conseguimos, por ejemplo, que el gobierno federal se comprometiera a financiar parte de nuestro principal proyecto de viviendas, la urbanización de las favelas-palafitos de Dique da Vila Gilda.

5. La política habitacional debe priorizar la permanencia de la población en las zonas en las que ya reside.

Debemos a toda costa evitar la transferencia de grandes masas de población de la zona que ya ocupan, evitando así apartarla de sus lugares de trabajo. Esto sólo no puede hacerse cuando las viviendas existente ocupen zonas de riesgo, como es el caso de la población que vive en los montes de Santos, que a pesar del elevado coste financiero y humano, debe ser retirada de ese lugar.

Este tema se justifica por la consciencia que tenemos de la necesidad de evitar la creación de nuevas demandas de servicios públicos, como el saneamiento básico y los transportes, por ejemplo. nuestra política habitacional entiende que la elección de los lugares de vivienda por la población se da muchas veces por la proximidad con el trabajo. Moverla provocará una disminución de su renta, ya que pasará a gastar más en transporte. En Santos, trabajamos con el concepto del no-transporte, o sea, evitamos crear la necesidad de desplazamiento diario de casa, ocio y trabajo.

A partir de esta premisa es en la que desarrollamos el proyecto de localización social, que procura ofrecer condiciones de habitabilidad a los moradores de los cortijos que se concentran principalmente en el centro de la ciudad, donde también están las principales fuentes de empleo de la población que reside en esas viviendas precarias.

6. La política habitacional debe integrarse con otras que incluyan la recuperación de las zonas ambientalmente degradadas, que busquen la generación de empleo y la oferta de servicios públicos, como la salud, la educación, la cultura, el deporte, el ocio, etc.

En Santos siempre procuramos combinar la intervención en el área de vivienda con otras acciones que también garanticen no sólo una vivienda digna, sino también las condiciones de habitabilidad que dependen de la oferta de servicios públicos accesibles y un ambiente saludable.

Un ejemplo de intervención que también incluye el campo ambiental es la urbanización de favelas-palafitos de Dique da Vila Gilda. En ese lugar, además de construir viviendas de albañilería en sustitución de las chozas, realizamos la canalización de un brazo de mar, el llamado Rio do Bugre, y creamos un sistema de saneamiento básico que recuperará las condiciones para el baño en el curso del río. También se creó un red de servicios públicos para atender a la población local, que antes estaba obligada a desplazarse a otras zonas para tener atención médica o escolar.

7. La política habitacional no puede someterse a la lógica del mercado, de segmentación de los espacios urbanos, y debe evitar la formación de guetos sociales.

Una política habitacional que tenga como objetivo el deseo de favorecer el desarrollo social no puede usar la lógica de que la población de diferentes niveles de renta debe necesariamente ocupar espacios físicos diferentes. No estamos de acuerdo con la política vigente en nuestro país durante la década de los años 70 y buena parte del decenio siguiente que apoyaba la construcción de barrios populares alejados de los centros urbanos. Esa idea era interesante para la especulación inmobiliaria, que se beneficiaba con el aprovechamiento de las zonas intermedias entre los centros y los barrios obreros y populares alejados. Aseguramos que es bueno para el desarrollo de la sociedad la convivencia entre los diferentes estratos

sociales. Eso y la experiencia de superación de los conflictos fortalece la democracia y la idea de igualdad entre los hombres.

Nos gustaría acabar resaltando que una solución para los problemas de la vivienda de nuestras poblaciones excluidas está al alcance de la mano, bastando para conseguirla la voluntad política de extender los brazos alternando los puños cerrados o abiertos según los momentos de lucha o de acogida.

David Capistrano, médico y alcalde de la ciudad de Santos, Estado Sao Paulo. Miembro de la Dirección Nacional del Partido de los Trabajadores. Desde hace trece años se ocupa de cuestiones relativas al Poder Local.

Traducido por Luis Ferreira Simoes y Gloria Gómez Muñoz.

Fecha de referencia: 31-01-1998

Boletín CF+S > 4 -- Especial sobre VIVIENDA Y PARTICIPACION SOCIAL >
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n4/adcap.html>

Edita: Instituto Juan de Herrera. Av. Juan de Herrera 4. 28040 MADRID. ESPAÑA. ISSN: 1578-097X