

# Lineamientos para una Política de Asentamientos Humanos en un Gobierno Democrático Revolucionario

Mauricio Silva

## RESUMEN

*El presente artículo intenta de delinear una política de asentamientos humanos en un Gobierno Democrático-Revolucionario, en su periodo inicial de transición a la Democracia.*

*Trata pues, de describir los rasgos generales, de lo que debería ser una política en este campo para El Salvador dentro de un régimen cuyo apoyo principal esté en la unidad de las fuerzas revolucionarias y democráticas, y que inicia su trabajo de construcción de una sociedad nueva, en medio de una profunda crisis política, económica y social.*

*Para lograr lo anterior el autor aclara, aunque sea brevemente, dos aspectos: las condiciones principales de los asentamientos actuales, ya que es ésta la base de la cual hay que partir y mejorar; y los lineamientos generales de la economía salvadoreña en el periodo de transición, por lo menos en aquellos puntos de mayor relevancia para la política urbana, que le sirve de marco general de referencia.*

### A. La Situación Actual

En las ciudades de El Salvador, el 63 por ciento más pobre de su población, vive en tres tipos de asentamientos populares: el tugurio, la colonia ilegal y el mesón; de éstos, el mesón es la forma de vivienda más común con un 56 por ciento del total, luego las colonias ilegales con un 33 por ciento y, por último, los tugurios con un 11 por ciento.

Los problemas principales de estos asentamientos son:

- 1) La carencia de servicios básicos y comunales como agua potable, drenajes de aguas negras, recolección de basura, alumbrado público, etc., sobre todo en los tugurios y co-

lonias ilegales y en menor grado en los mesones.

- 2) La falta de seguridad de tenencia, principalmente en los tugurios y mesones.
- 3) El control social o transferencia de la estructura de dominación que se ejerce a través de la relación propietario-inquilino en los mesones y colonias ilegales. En una situación de posibilidades limitadas para conseguir vivienda, los propietarios escogen libremente a sus inquilinos y a través de los controles de entrada, cobros mensuales, control de los servicios, etc., los propietarios no sólo controlan directamente o a través de sus representantes (mesonero) toda forma de organización emergente, sino que logran trans-

mitir la forma de dominación existente en la sociedad.

- 4) La concentración de las riquezas a través de las dramáticas transferencias negativas de recursos de las familias pobres a los propietarios de mesones y colonias ilegales.
- 5) Un medio ambiente poco sano y sin ninguna organización comunal para enfrentarlo.
- 6) Y por último, y quizás lo menos importante, falta de una superestructura (paredes y techo) apropiada. Más bien muchas experiencias, entre ellas las más valiosas son los ejemplos en los mismos asentamientos populares o la de la Fundación Pro-Vivienda Mínima, han demostrado que de solucionarse las otras condiciones señaladas anteriormente, la gente es capaz por sí misma de solucionar en la mayoría de los casos este aspecto.

A estas características negativas de los asentamientos populares hay que agregar los standards existentes en ellos, que están muy por debajo de las normas legales fijadas por los organismos estatales correspondientes y que, sin embargo, en la gran mayoría de los casos, los pobladores mismos expresan sentirse satisfechos con ellos. Así tenemos, en los casos aplicables, lotes promedio de 50-80 metros cuadrados, áreas construidas de 25 a 60 metros cuadrados, tránsito casi exclusivamente peatonal, etc., lo que nos da la base para su revisión.



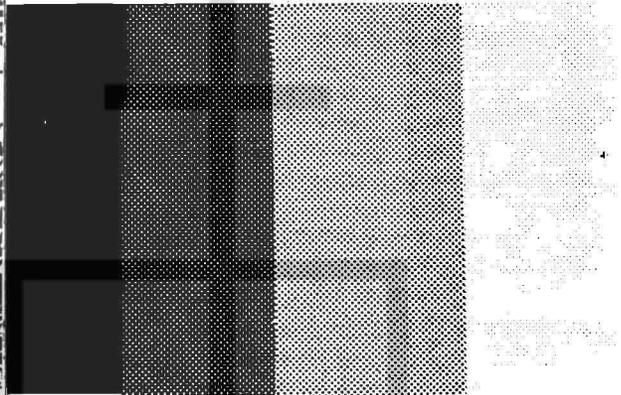
El Estado, hasta la fecha, no ha tenido ninguna política de tierra urbana *per se*, lo que ha obstaculizado los programas formales de vivienda, impidiendo cualquier planificación regional y urbana, obligando a un crecimiento incorrecto de las ciudades y generando nuevamente fuertes transferencias negativas de dinero de las clases más pobres a los grandes propietarios. Tampoco ha podido el Estado, por falta de la legislación adecuada, recuperar sus inversiones en infraestructura urbana, más bien éstas han servido en muchos casos para aumentar la especulación y concentración de riquezas.

En el área rural tampoco ha existido ninguna política de asentamientos humanos efectiva, al estar condicionada por las fuentes de trabajo y por el acceso a los servicios sociales. Por último, no ha existido ninguna coordinación entre los diferentes entes que actúan en este campo de los asentamientos humanos y, mucho menos, con los de otras áreas como Ministerio de Cultura, Agricultura, etc., por falta de una planificación efectiva de la economía nacional que permita impulsar un desarrollo equilibrado.

## B. Rasgos Principales de la Economía

Como mencionábamos en la introducción, necesitamos, antes de pasar a delinear los rasgos principales de una política de asentamientos humanos, hacer lo mismo con la economía nacional en ese período en aquellos rasgos que sean más relevantes para la política urbana, ya que éstos delimitarán los alcances y posibilidades de la misma.

- 1) Distribución del poder económico: al igual que la reforma agraria, financiera, del comercio exterior, etc. la política de asentamientos humanos debe llevar como uno de sus principales objetivos la distribución del poder económico, evitando las transferencias negativas de recursos, controlando el mercado de tierras, recuperando su inversión en infraestructura, etc.
- 2) Orientación permanente de la actividad económica al bien común: las mayorías, ese 63 por ciento que viven en colonias ilegales, mesones o tugurios, deben ser los principales sujetos de la política urbana; al igual que el campesino, a través y en coordinación con la política de reforma agraria.



- 3) Garantizar la participación mayoritaria en la toma de decisiones: la política de asentamientos humanos debe ser participativa, no impuesta y mucho menos represiva. Debe buscar una cada vez más creciente forma de transmisión del poder al pueblo; debe, pues, eliminar los controles sociales, motivar la organización popular y transmitirles a ellos la toma de decisiones, al nivel correspondiente. Lo anterior se viabilizará a través de los comités de barrios, mesones, etc. y de un efectivo fortalecimiento del poder municipal. La participación popular no sólo es fundamental como objetivo en sí, sino que también para la misma implementación de la política urbana.
- 4) Austeridad: la nueva concepción del ser humano, radicalmente opuesta a la que actualmente prevalece y se impulsa, que hace del consumo y la acumulación de bienes el fin primordial y la razón de ser de toda persona, concediendo poca o ninguna importancia a la superación espiritual y humana del individuo y la sociedad, hace necesaria esta característica. Adicionalmente, la sociedad destruida y saqueada que recibirá el Gobierno Democrático-Revolucionario; la importancia de ensanchar el espacio económico de

autodeterminación nacional, reduciendo a un mínimo posible la contratación de préstamos extranjeros, sobre todo aquellos condicionados; y la importancia que en esta etapa tendrán otras áreas, como la reorientación y reactivación económica, son otras razones para que esta característica sea válida.

La austeridad condiciona mucho la política de los asentamientos humanos por la gran cantidad de recursos que, por lo menos las soluciones tradicionales, han demandado. Se debe ser pues, creativo, buscando soluciones con una tecnología apropiada y no dependiente.

- 5) La economía debe obedecer a una efectiva planificación centralizada, contrastando con la situación actual en la cual las "fuerzas del mercado" dominan, produciendo el caos actual con sus características especiales en los asentamientos humanos ya señaladas en la primera parte.

Debe existir un verdadero poder, de clara orientación popular, que permita la efectiva planificación y su correspondiente implementación, para terminar con el desbalance rural-urbano, el crecimiento desnaturalizado de las ciudades, la orientación de los servicios públicos a las minorías, la descoordinación institucional, etc.

### C. La Nueva Política

Después del análisis de las principales características de la economía durante el período inicial de transición a la democracia y de los actuales asentamientos populares y sus principales problemas, podemos ya, basados en ello, proponer los lineamientos principales para una política de asentamientos humanos.

El objetivo principal de esta política será el de asegurar a todos los salvadoreños una vivienda digna, con prioridad para los pobres, evitando las transferencias negativas de dinero, racionalizando el crecimiento de las ciudades y las migraciones rural-urbano, a través de una efectiva planificación y una gran participación popular.

Veamos, pues, estos lineamientos principales:

- 1) El Estado será el único ente capaz de convertir la tierra de rural a urbana, convirtiéndose así en el único beneficiario de la plusvalía. Por medio de una ley en este sentido se permitirá al Estado el control, no necesariamente la ejecución, de la urbanización de la tierra en todo el país. Garantizando así la adecuada oferta de tierra para el desarrollo

urbano, sin necesidad de compra adelantada, frenando la especulación y recuperando para fines sociales el valor agregado de la tierra generado por la inversión del Estado. Ello permitirá también planificar efectivamente la construcción de la nueva infraestructura maestra.

- 2) Se aplicará un impuesto, que será recolectado por las municipalidades, a todo terreno urbano subutilizado. Fortaleciendo el poder municipal, ordenando el crecimiento urbano y frenando la especulación.
- 3) Expropiación de todo terreno donde existan tugurios. Medida que obedece a principios elementales de justicia y es necesaria para poder mejorar los mismos y ordenar el crecimiento urbano.
- 4) Se legalizarán los terrenos adquiridos en colonias ilegales, ya sea directamente, a través de la aplicación de 1), o en último caso, por la expropiación. Lo anterior implica una reformulación de las normas y standards existentes, adecuándolos más a la realidad y a las posibilidades de nuestro país, así como el terminar con el control y ganancias desmesuradas por parte del lotificador.



- 5) Se reducirán en un 50 por ciento los alquileres de viviendas (mesones) con cuotas mensuales menores de ₡150.00; en un 25 por ciento los alquileres de viviendas con cuotas mensuales entre ₡151.00 y ₡600.00; y en un 10 por ciento los alquileres con cuotas mensuales entre ₡601.00 y ₡1.000.00, controlando así, selectivamente la inflación. La aplicación efectiva de esta medida se logrará a través de la organización y participación popular.
- 6) Se eliminarán los mesoneros, los que son sustituidos por los comités de barrios o similar. Es decir, la relación con el propietario será a través del comité de barrio o mesón, la que tendrá todo el poder y representación necesaria.
- 7) Todo propietario de mesón estará obligado a proveer a éste con servicios sanitarios, alumbrado público, agua potable, recipientes para basura, pilas y lavaderos y una estructura segura, de acuerdo a los standards mínimos que se establecerán a posteriori. Si el propietario se negara a hacerlo, el comité de barrio podrá deducir del pago del alquiler mensual el costo de los mismos en cuotas mensuales que se estipularán a posteriori.
- 8) Se creará el Ministerio de Asentamientos Humanos, el cual tendrá a su cargo todo lo relacionado con esta materia, teniendo para ello control directo de las empresas nacionales relacionadas con vivienda y servicios. Este Ministerio será el encargado de planificar y coordinar las políticas de asentamientos humanos, coordinando siempre a nivel nacional con MINPLAN. La ejecución de estas políticas estará a cargo de las instituciones respectivas o del Ministerio de Obras Públicas, que absorberá un papel más dinámico en la industria de la construcción.
- 9) Nacionalización de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, para asegurar la prioridad en los servicios a los pobres, la utilización más racional de este recurso y una administración más sana al unificar todos ellos en un solo ente. Importante también para la mejor utilización del recurso energía y los standards que éste demanda para su distribución, es la efectiva regularización del consumo, sobre todo su distribución a través del día.
- 10) Creación de asentamientos humanos rurales integrales, en un todo de acuerdo con la política agraria.
- 11) Reorientación total de las políticas habitacionales de las instituciones de vivienda, dando gran preferencia a los estratos de menores recursos, a través del empleo del concepto de desarrollo progresivo, adecuación de los reglamentos técnicos y legales, eficiencia y honestidad en la ejecución, rehabilitación de asentamientos existentes, participación popular, etc.
- 12) Implementación de un plan de emergencia, a través del cual se provea de los servicios básicos, a los principales asentamientos populares (tugurios, colonias ilegales y campamentos), el cual será implementado en coordinación con los comités de barrios.
- 13) Creación del impuesto sobre residencias suntuosas y villas de recreo, así como de una reglamentación que fije standards máximos en las áreas y construcciones de vivienda.
- 14) Viabilizar la participación efectiva de los municipios en el desarrollo urbano, devolviéndoles algunas de las funciones que en la actualidad son competencia de otras instituciones centralizadas, revisando sus tarifas, erradicando la corrupción y malas prácticas administrativas y haciendo efectiva las deudas de las grandes empresas y familias para con los mismos.
- 15) Introducción del sistema de valorización por mejoras para recuperar las inversiones del Estado en infraestructura y finalización del catastro.
- 16) Reestructuración de la política financiera de los diferentes institutos de vivienda, de acuerdo a las políticas estatales en este campo, dando trato preferencial a los pobres.
- 17) Creación y verdadero cumplimiento de una planificación urbana, coordinada por MINPLAN, sobre todo con la política agraria.
- 18) Regulación de la industria de la construcción y de los productos básicos de la misma. El Gobierno debe jugar un papel más activo en asegurar la correcta y honesta ejecución de obras y el adecuado suministro de los materiales básicos para las mismas.
- 19) Planificación de lugares recreativos y de expresión popular, en coordinación con los Ministerios de Cultura y Obras Públicas. Además, la planificación coordinada de escuelas, unidades de salud y áreas deportivas. Para terminar, es necesario señalar que una

condición indispensable para la aplicación de una política como la aquí expuesta, como se puede observar al estudiar la misma, es la existencia de un gobierno basado en la participación popular. Un Gobierno sin apoyo popular, no podrá formar el equipo técnico de alta calidad

tan necesario para administrar el proyecto; pero sobre todo, no logrará que el pueblo haga suyo el proceso, participe y defienda el mismo.

Abril de 1980.

