

LA TIERRA FISCAL EN EL MARCO DE LAS POLITICAS NEOLIBERALES REFLEXIONES PARA EL ANALISIS

ANA SEMECO MORA

**Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Central de Venezuela**

RESUMEN

Una característica sustantiva del problema de la tierra en Venezuela es la irregularidad del registro de la tenencia de la tierra. Por eso, ante la propuestas, hoy bastante aceptada, de modificar el modelo económico que se venía aplicando por uno de economía de mercado, nos ha llevado a reflexionar acerca de cómo operaría la tierra fiscal- la tierra propiedad del Estado- en el tipo de modelo económico propuesto.

En Venezuela, el Estado es propietario de grandes extensiones de terreno, las cuales se rigen por normas legales de Derechos Público y Privado y se consideran que forman parte del patrimonio estatal. Estas tierras son las que han contribuido al crecimiento de las ciudades (los ejidos), pero en la mayoría de los casos de una forma bastante irregular (invasiones), trayendo como consecuencia que una parte significativa de los ocupantes no sean propietarios.

La economía neoliberal, está basada en la libre competencia, donde los individuos deben participar en igualdad de condiciones pues la demanda se constituye en la fuerza predominante en la determinación del precio. Un rango sobresaliente en este tipo de modelo es la defensa del "laissez- faire" como la formas de actuar más deseable. En consecuencia, el tratamiento de la tierra fiscal debe ser abordado a partir de la clarificación de situaciones desiguales que contiene su manejo para poder participar en igualdad de condiciones y oportunidades y poder lograr el bienestar social y a partir de los aportes individuales, basamento filosófico de la economía de mercado.

En este sentido, en esta ponencia proponemos abordar el análisis, aunque de una manera sucinta, a partir del proceso de conformación de la tierra propiedad del Estado, el significado que está tiene en la producción de las ciudades, su fundamentación legal, y finalmente, se revisarán algunas de las propuestas que se han venido manejando con el fin de regularizar la tenencia de la tierra a sus ocupantes con lo cual se buscaría colocarlos en igualdad de condiciones y poder participar en una sociedad de libertades económicas.

INTRODUCCION

Ante la propuestas, hoy bastante aceptada, de modificar el modelo económico que se venía aplicando en Venezuela, por uno de economía de mercado, nos ha llevado a reflexionar acerca de cómo operaría la tierra fiscal ala tierra propiedad del Estado en este tipo de modelo económico.

El presente documento forma parte de la investigación "Función Social de la Tierra Fiscal. Su incidencia en la Dotación de Vivienda y Servicios, que realizamos actualmente en el Instituto de Urbanismo con financiamiento del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. Es nuestro interés poder discutir esta sección de trabajo, con investigadores de otros países de América Latina donde han sido aplicadas este tipo de políticas económicas.

A simple vista, el problema luce como contradictorio por cuanto la definición esta tierra no compete en el mercado formal, pero por la otra, una de sus funciones es dar cierta estabilidad territorial a la población, y en este sentido queremos abordar estas reflexiones, partiendo de la premisa de la "propiedad como garante de la libertad".

El neoliberalismo, más que una doctrina que se restrinja la campo de a economía, es concebido como una filosofía social que tiende a la comprensión global del hombre y de la sociedad, con sus limitaciones y potencialidades. Es por lo tanto considerada una corriente de pensamiento basada en la "defensa de la libertad", cuyo principio filosófico básico es "la promoción del bienestar social a través de la libertad individual" (Gómez, 1992).

En tal sentido, partiendo de los fundamentos en que se basa la libertad, como el conjunto de derechos conocidos a los individuos para transitarse propio camino, y lograr el bienestar social a través de esa libertad (Gómez, 1992), la propuesta debe ser entonces, el rescate de la sociedad a través del trabajo conjunto, sin privilegios, proteccionismos ni monopolios, pues "la libertad individual y la responsabilidad individual son los dos valores fundamentales alrededor de los cuales tendrían que articularse la política, la ética, el derecho, es decir el proyecto de sociedad capaz de contener en su seno una economía de mercado" (Gómez, 1992, p. 4)

Por lo tanto, para el tratamiento de la tierra fiscal se requiere abordar la clarificación de situaciones desiguales que contiene su manejo y poder participar de condiciones y oportunidades de acuerdo con los aportes individuales es procurar del bienestar social. A este respecto, sería imprescindible rescatar también, el sentimiento de responsabilidad individual, ante el cual el esfuerzo común derivaría en igual retribución para todos.

Otro elemento básico para el tratamiento del problema, es el referido al derecho como fundamento del Estado y el rechazo a la discrecionalidad del poder ejecutivo. Hasta ahora, el Estado ha manejado la propiedad de la tierra fiscal, sin embargo su uso ha sido poco racional, y las pocas políticas que ha emprendido para su desarrollo no han cubierto las expectativas de los ciudadanos. El derecho a la vivienda consagrado en la Carta Magna, se ve lesionado, ante la inercia de un Estado ineficaz pero que tampoco deja libertad a sus ciudadanos para su desarrollo.

Si bien la democracia es un prerrequisito indispensable para la construcción de una sociedad liberal, no es menos cierto que en nuestra sociedad la democracia ha sido un freno al desarrollo de las libertades individuales en cuanto al desarrollo de hábitat adecuados para vivir. Ha privado el "dejar de

hacer” incontrolado y con fines distintos a los requerimientos sociales, atendiendo más a los de carácter individual pero sin repercusión social.

En este sentido proponemos abordar el análisis, aunque de una manera sucinta, a partir del proceso de conformación de la tierra propiedad del Estado, el significado que esta tiene e la producción de las ciudades, su fundamentación legal, y finalmente, se revisarán algunas de las propuestas que se han venido manejando con el fin de regularizar la tenencia de la tierra sus ocupantes con lo cual se buscaría colocarlos en igualdad de condiciones y poder participar en una sociedad de libertades económicas.

CONSIDERACIONES ACERCA DE UNA ECONOMIA DE MERCADO

La economía de mercado representa un proceso de racionalización, donde el mercado capitalista impulsa una racionalidad instrumental que da a la sociedad moderna su dinamismo extraordinario, por lo tanto, es conveniente tener presente que la racionalidad del mercado opera en determinado marco de condiciones entre los cuales está el Marco legal, las normas morales de la sociedad que motivan la tolerancia de la gente frente a las fuerzas innovadoras o destructivas del mercado. Por lo tanto hay que tener presente en el mercado se inscribe en un orden social y no puede ser aislado de esa inserción. A este marco regulatorio alude la noción de “economía social del mercado” (Lechner, 1992, p. 2).

Los fundamentos que caracterizan una economía neoliberal son numerosos, sin embargo, para fines de este trabajo sólo van a ser señalados aquellos relevantes al tratamiento de la tierra fiscal los cuales facilitarán la ubicación del problema en un contexto más preciso.

Para el neoliberalismo, un sistema económico no debe ser simplemente para la producción de bienes, sino que está producción a la satisfacción de necesidades, cuyo valor de producción va a estar en función de lo que el público está dispuesto a comprar con base en la utilidad de bienes y sus posibilidades (Salas, 1987).

Una de las principales características de la economía neoliberal está basada en el predominio de la competencia, donde la demanda se constituye en la fuerza predominante en la determinación del precio. Un rasgo sobresaliente en este tipo de modelo es la defensa del “laissez-faire” como la forma de actuar más deseable. En consecuencia se considera que las leyes económicas naturales no impiden el logro de los máximos beneficios sociales.

La corriente neoliberal plantea la disminución de la injerencia del Estado en el mercado, sin embargo en el referente a la tierra hay que tomar en cuenta que la participación del estado está basada en su actuación como entre regulador de la ocupación, como mediador de los conflictos y legitimador o legalizador de la ciudad. (Clichevsky, 1989. p, 138). Es decir, es competencia del Estado el establecimiento de instrumentos que regulen el manejo de la tierra tanto pública como privada, como son la normativa para el uso de la tierra, los planes reordenamiento, la producción de tierra urbana, etc. así mismo, están las

acciones indirectas como la implementación de políticas como sobre otros sectores que pueden ejercer influencia en el mercado de la tierra.

Otra característica relevante de la economía neoliberal es la oposición a las injerencias de particulares en el mercado, cuando estas tierras tienen motivaciones de tipo especulativas, acaparamiento, monopolios, etc. por lo tanto, en el tratamiento de la tierra este tipo de restricciones coadyuvarían a la solución del problema de déficit, principal problema que tienen hoy nuestras ciudades.

CONFORMACION DE LA PROIEDAD DE LA TIERRA

En el período que los historiadores llaman precolombino, la propiedad territorial era comunitaria; con la llegada de los españoles, caracterizado como período colonial, se marca en inicio del proceso de formación del fenómeno urbano en Venezuela, por cuanto este período comienza a producirse la diferenciación entre lo rural y lo urbano, como expresión espacial de la división del trabajo (Simeco, 1985).

La presencia del colonizador en América modificó los patrones de vida indígena y con ello su forma de la relación con el espacio. Aparece la modalidad de la propiedad privada, la división social del espacio: el colonizador se instala en los mejores lugares de la ciudad, el indígena en los alrededores.

A este período de colonización le sucedió el denominado, donde persistieron los intereses de clase por encima del bienestar social. La emergente clase dirigente acondicionaba el espacio en función de lograr un alto nivel de vida. Podría decirse que es en este momento cuando se afianza la segregación espacial que aún hoy persiste; en los mejores lugares de la ciudad se asientan los "amos" de la tierra mientras las clases menos favorecidas permanecen segregadas en lugares insalubres o no aptos para asentamientos humanos.

Esta situación se mantuvo, con algunos matices, hasta el surgimiento de las actividades petroleras, cuando se inicia otro nivel de relación socio-espacial. La primera consecuencia de este período es la fuerte densificación que se produce en las ciudades. Así, a pesar que su perímetro se mantiene prácticamente inalterable, pese al aumento demográfico, en el interior se modifica en función e una utilización más intensiva del espacio. Se genera la conocida competencia de uso; usos residenciales versus usos para las actividades económicas.

Otro aspecto importante a destacar, como consecuencia del auge petrolero, es el desarrollo de la industria de la construcción a partir de la década del 50, consolidada en la siguiente década con la industrialización por sustitución de importaciones, propiciando un reordenamiento de las relaciones socio-espaciales. La reproducción global de la economía se materializó con base en una formación de capital compuesta primordialmente por las inversiones en la construcción de viviendas e infraestructuras, de carácter esencialmente privado, los cuales estaban vinculados, por medio de sus principal producto, la vivienda, a sectores como el financiero y comercial.

El Estado, a través de su autonomía (Estado promotor), actuaba como canalizador de recursos hacia el sector privado, estimulando un proceso de acumulación que repercutirían en la estructura social y espacial. Se profundizan los cambios en los patrones de uso y densificación de la tierra y con ellos la especulación de la tierra, como palanca de concentración de excedentes (Estaba, 1984).

A partir de la década del 60 e iniciado el período democrático, continúa el avance de la industria de la construcción y con ella la especulación de la tierra. Así mismo, se intensifican abiertamente las migraciones rural-urbanas que habían estado controladas por las medidas represivas durante la dictadura. Sin embargo, no solo la liberación de las medidas represivas provocaron estas migraciones, sino que básicamente fue el modelo instaurado por el sistema democrático el que creo los inventivos que la favorecen.

La reactivación del Banco Obrero hoy INAVI, como ente ejecutor de viviendas de interés social actuó como elemento de atracción a la población que veía en esa política la posibilidad de encontrar solución habitacional en las ciudades donde estaban las fuentes de trabajo. No obstante, las dimensiones de las demandas nunca fueron satisfechas por la limitada oferta que no pasó de ser una acción de tipo paulista. Como resultado de esas políticas y acciones surge el explosivo crecimiento anárquico en ciertas zonas de las ciudades, las llamadas "áreas marginales" que se traducen hoy en día en uno de los problemas más graves que aquejan a nuestras ciudades y donde el problema de propiedad de la tierra pareciera no tener solución.

SIGNIFICADO DE PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA PRODUCCION DE LAS CIUDADES

La tierra fiscal, como hemos señalado, en aquella cuyo propietario es el Estado, independientemente del sector estatal que sea su propietario específico y del estatus jurídico que las mismas posean. Dado esta particularidad y ante el proceso de reforma del Estado planteado en el país y la propuestas de una economía neoliberal, cuyo eje básico es la reducción del aparato estatal, coloca en el centro del debate el que hacer con las tierras fiscales, y los distintos sentidos que pueden hacer la privatización de las mismas si ese es en definitiva el camino elegido.

Las necesidades de tierra para la construcción de viviendas es un problema de vieja data, puede decirse que es intrínseca a las relaciones es que el hombre ha establecido con la naturaleza. Sin embargo, el derecho a la propiedad de la tierra en nuestras sociedades es de origen colonial. A la llegada de os españoles la tierra era de propiedad comunitaria, pero por el proceso colonizador, se instaura el régimen de la propiedad privada. No obstante, a las ciudades junto con el decreto de fundación, les fueron asignadas porciones de terrenos, para su crecimiento, que son los llamados ejidos. A esto hay que agregar las otras formas de adquisición de tierras, que ha venido instrumentado, y son las que han contribuido a la conformación del patrimonio estatal de tierras. Entre las que pueden destacarse las siguientes: las

intervenciones que se realiza en el Estado tendientes a ordenar el proceso de urbanización, adquisición de tierras con fines de reservas destinadas al equipamiento urbano, la adquisición de tierras a través de los mecanismos de expropiación y compra voluntaria.

Otro tipo de modalidad de adquisición de la tierra es la que ha readquirido el Estado vía nacionalización, como es el caso de tierras ocupadas por las grandes empresas transnacionales como las extractivas, las empresas ferrocarrileras, etc., que se han ido del país y el Estado pasa a ser nuevamente dueño de estas tierras pero muchas veces sin asignarles un uso productivo.

Finalmente, están las tierras destinadas al uso militar las cuales están fuera del stock de tierra disponible para fines urbanos. El origen de estas tierras se remonta al período de conformación de los ejércitos nacionales, cuya ubicación era en las afueras de las ciudades, pero que debido a su crecimiento iban quedando encerrados al interior de las mismas. La consecuencia es que actualmente muchas de esas tierras en poder de las fuerzas armadas tienen un carácter urbano, sin embargo, se convierten en una barrera que impide el crecimiento lógico de las ciudades.

Sin embargo, una de las manifestaciones más importantes de la crisis urbana de hoy, es el déficit de las tierras que tienen nuestras ciudades para su expansión y la dificultad que tiene la población de menores ingresos para acceder a la tierra de manera legal; esto ocurre en un contexto donde el Estado el propietario de grandes extensiones de tierra pero que no han sido asignadas a función alguna o son utilizadas con escasa rentabilidad tanto desde el punto de vista económico como social. A esto se contraponen la existencia de la tierra vacante en poder de propietarios privados, los llamados "terrenos de engorde" de carácter especulativo. No obstante, a los fines de este trabajo, sólo se analizará la problemática de la tierra fiscal. Abordar el problema de modificar el uso de la tierra fiscal con fines de satisfacer las demandas presentes y futuras de vivienda para la población, implica enfrentar problemas de índole económico, jurídico, social, burocrático- administrativo y territorial- ambiental, que muchas veces han impedido que esas propuestas se lleven a cabo.

FUNDAMENTACION LEGAL

Como se ha señalado, la adjudicación de tierra para el desarrollo de las ciudades del "Nuevo Continente". Estas ordenanzas además de referirse a los criterios de localización, señalaban las formas de trazado de las ciudades y los espacios libres alrededor, con fines de protección y para desarrollo económico de la ciudad. Estas tierras contribuyeron al crecimiento de las ciudades (ejidos), pero quizás en forma poco racional, debido a la ausencia de una reglamentación específica para su uso. Por consiguiente, fue necesario la promulgación de leyes a los fines de proteger las tierras de utilidad pública. No obstante, es un proceso que debe ser analizado, en relación con las indefiniciones que se observan en la legislación (Semeco, 1991. P. 14).

En caso de Venezuela, no es sino a comienzos del presente siglo cuando estas tierras (las urbanas) fueron declaradas ejidos de la Ley de Tierras Baldías y

Ejidos, en 1909. A partir de la promulgación de esta ley, y reforzada posteriormente con la Constitución Nacional de 1925, las tierras consideradas ejidos son declarados como propiedad del municipio, es decir, es competencia de éste la administración de los ejidos, pero siempre con la característica de la inalienabilidad e imprescriptibilidad que le consagra la ley, salvo para construcciones que sea requeridas por la ciudad.

Diez años después de la promulgada la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, se sanciona una nueva Ley que desvirtúa el carácter imprescriptible de los ejidos. Mas tarde en 1925, en la Constitución Nacional se dictamina la administración de sus ejidos como competencia municipal y se recalca la prohibición de enajenarlos, salvo construcciones.

En 1936 se sanciona una nueva Ley de Tierras Baldías y Ejidos, en cuyo artículo 3° considera terrenos ejidos a los adquiridos en épocas pretéritas por los municipios y los nuevos terrenos adquiridos que las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas. Esta misma Ley, en el artículo 96, establece que los municipios podrán ampliar sus ejidos si carecen de ellos o son insuficientes. Así mismo establece que si no existieran tierras baldías para la ampliación de ejidos, podrán obtenerse de tierras públicas y privadas, previa expropiación con fines de utilidad pública y social.

En la última enmienda a la Constitución Nacional, aparecida en Gaceta Oficial N° 3 251 extraordinaria, en fecha 12-9-83, se considera que el urbanismo, entre otros aspectos, y los servicios, son atribución del municipio (Art. 30). Así mismo que el producto proveniente de los ejidos, se cuenta entre los ingresos municipales y se reitera el carácter de la inalienabilidad e imprescriptibilidad que tienen los mismos. Sin embargo, dejan los explícito la excepción bajo la cual pueden ser ocupadas estas tierras: “podrán enajenarse para construcciones, de acuerdo a lo establecido en las ordenanzas municipales o con fines de Reforma Agraria” (Art. 32).

La Ley Orgánica del Régimen Municipal en su Título VII Capítulo II, también se refiere al Régimen de los Ejidos y Terrenos Propios Municipales, donde además de definir los ejidos, establece la prioridad de su dotación para crear nuevos entes municipales y declara de utilidad pública e interés social la concesión o ampliación de los mismos, así como la forma de adquirirlos. Este aspecto es particularmente importante, ya que la Ley permite distintas interpretaciones y manejos que en algunos casos retardan el proceso de adquisición de terrenos. Por ejemplo en el artículo 124 que contempla que en el caso de la adquisición de tierras particulares para la concepción o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, pagaderos en plazo no mayor de 20 años y al interés y al interés que se fije en cada caso, previa la autorización del Ejecutiva Nacional.

Asimismo, con respecto a las tierras propiedad del IAN que circundan las poblaciones de los municipios, cuando se requieran para el ensanche urbano podrán ser transferidas al municipio, previo de acuerdo con el IAN, en carácter de donación o compra.

Otro aspecto de la Ley y que nuestro criterio que presta a confusión, es el referido al carácter de no enajenación que tienden a los ejidos. En todas las leyes que se han revisado, hasta ahora aparece la improcedencia de este aspecto; sin embargo en la actual Ley Orgánica Régimen Municipal, en el artículo 125, se establece que “los ejidos sólo pueden ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidos en la ordenanza respectiva, previa las formalidades que la misma señale”. Más adelante, acota con los terrenos de origen ejidal, ocupados por las construcciones habitacionales en la zona urbana podrán ser enajenados en los términos y condiciones que establezca la ordenanza.

Este aspecto, sobre las diferentes interpretaciones de “enajenar”, causan una confusión, que se expresa en la actuación del municipio al disponer de sus propiedades sin referencia a una política coherente de preservación de los ejidos, a pesar, de lo señalado en el artículo 125, donde se especifican claramente los términos bajo los cuales se pueden enajenar los ejidos. Dentro de ellos se exige que las construcciones deban estar sujetas a las condiciones y restricciones de las ordenanzas existentes. También los terrenos deben formar parte de un documento de parcelamiento donde cada parcela es debidamente identificada con su número catastral. El documento de parcelamiento será aprobado por el Alcalde de la ciudad y debidamente registrado. Sin embargo, se ha podido detectar que el sistema de catastro es casi inexistente, ya que tiene una cartografía desactualizada, que hace imposible obtener una referencia espacial consistente con lo que pueda declarar el documento de propiedad.

En la práctica, los terrenos ejidales no han sido ocupados bajo este reglamento, lo que hace compleja la situación de propiedad de los barrios pobres dentro de los ejidos, como también hace dudar de la vigencia de muchos de los contratos de arrendamiento existentes.

Este legal es complementado con las ordenanzas municipales, que contienen lo concernientes a Ordenanza sobre Ejidos y Terrenos Propios del Municipio, donde se particulariza cada uno de los aspectos de pertenencia, compra de tierra, uso a que se destina, se repite el principio de la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los ejidos, el cañón de arrendamiento de los mismos, etc. Asimismo se ha instrumentando la ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General y la Ordenanza de Zonificación, que están relacionadas con el régimen de propiedad de estas tierras el manejo que de ellas hace el estado, como son: Ley Forestal de Suelos y Aguas, la Ley de Reforma Agraria, Código Civil Venezolano, Ley Orgánica de Administración Central, Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Venta de Parcelas, las cuales son analizadas en otro documento que está en proceso de elaboración.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA REGULARIZACION DE LAS TIERRAS FISCALES PARA SU PARTICIPACION EN UNA ECONOMIA DE MERCADO

Dada la irregularidad de uso en que se encuentran una porción importante de las tierras fiscales, consideramos que existe cierta dificultad para la participación de éstas en una economía de mercado, pues hay ausencia de propiedad individual, la cual es ejercida por el Estado de una manera irracional. En este sentido, abría la propuesta de dos formas de crear las bases para la participación de estas tierras en un sistema de libertad económica.

En primer lugar, estaría la forma de incorporar al sistema un contingente importante de población, a través de la seguridad que le daría la libertad de ostentar la propiedad de la tierra que ocupa. En este sentido, se requiere de programas de regularización dominal en tierras ocupadas principalmente por sectores de bajos ingresos.

Por otro lado estaría la participación del Estado a través de políticas de intervención urbana en las que actuaría modificando el libre juego del mercado (expropiaciones, compra voluntaria, bancos de tierra, conjuntos habitacionales, etc.).

Los programas de regularización serían instrumentados en aquellas áreas que fueron ocupadas mediante el sistema de invasión ante la ausencia de alternativas para acceder a una vivienda en forma legal. Aquí se plantea la necesidad de regularizar la propiedad de las tierras que ocupan desde hace muchos años.

Aquí se plantea otro problema que habría que resolver, es el referido a que la política que se llevaría a cabo tiene un claro sentido social, ya que implica la transferencia de un patrimonio de toda la comunidad a individualidades, además de la necesidad que tengan que ocupar esas tierras (Clichevski. P.6.).

Por otro lado, este proceso de regularización involucra numerosos organismos burocráticos y administrativos, que suelen poner trabas al desarrollo del proceso. Se da en el caso de organismos que impulsan la regularización no siendo propietarios (Como ejemplo puede citarse en el caso del pleito el INAVI y el Consejo Municipal del Distrito Federal, por los apartamentos del El Silencio, donde cada uno se adjudica la propiedad de los terrenos).

Otro aspecto a considerar es la ocupación de terrenos ambientalmente precarios, en este caso la regularización de la tierra tendría que enfrentar tanto problemas de índole técnico como legales, pues ya para que un área sea declarada apta para uso urbano, tiene que reunir ciertas condiciones físicas. Este problema ha generado cierta polémica entre los que opinan que no pueden legalizarse situaciones que implican un alto riesgo para la población asentada y los que consideran que ante la existencia de alternativas para el asentamiento de amplios sectores, ven la regularización como un paso fundamental para que la población pueda encarar en mejores condiciones la lucha por el saneamiento ambiental.

El aspecto económico es el otro de los aspectos que debe contemplarse en todo proceso de regularización. En primer lugar los terrenos ocupados tienen un precio de mercado que puede ser fácilmente trasladado a las familias. Dado

que muchas de las ocupaciones son de larga data, dicho precio de mercado expresa el proceso de valorización que han tenido las tierras a través del período de ocupación. Esta valorización es producto del crecimiento urbano, la densificación y el esfuerzo de la población que construye y mejora cotidianamente su hábitat. En este sentido se hace presente la pregunta si deben venderse al precio que tenían al ser ocupadas o si por el contrario debe agregárseles el pulsador generado durante el período de ocupación. Aquí las alternativas pueden ir desde la cesión gratuita de las tierras, hasta la venta al precio de mercado (Clichvski, p. 7.).

En una economía de libre competencia, con un régimen de libertad, lo importante sería obtener la propiedad de la tierra y a partir de allí establecer los mecanismos de participación de todos los pobladores a través de los impuestos de servicios, en la conformación de un entorno adecuado.

Dado que las tierras fiscales se localizan en el interior de tramas urbanas consolidadas, se requieren políticas de intervención urbana que regularicen su desarrollo ya que por circunstancias decrecimientos de la ciudad son sometidas a un proceso de valorización. De tal manera que si el Estado no transfiere sus tierras o les da un uso productivo puede reforzar el esquema especulativo, generador la actitud de los propietarios privados que mantienen terrenos desocupados en áreas céntricas de la ciudad obligan a desplazar el proceso de urbanización hacia áreas periféricas cada vez más alejadas de los lugares de trabajo y los centros de consumo.

Ante esta situación y, pretendiendo igualar las oportunidades que ofrece una economía de mercado, el Estado debería actuar con sus tierras en el mercado formal en cuyo caso debería desarrollar las tierras existentes o proveerse de tierras mediante la adquisición de estas a los propietarios privados, como ocurre en otros países donde el Estado interviene adquiriendo o vendiendo tierras para regular los precios y limitar la actividad de los especuladores.

Por último, están los límites de tipo jurídico. Los sistemas jurídicos en que asienta el derecho de propiedad de tierra urbana, se circunscribe en formas diferentes de concebir el derecho que tienen directa vinculación con el tratamiento social de la tierra fiscal; los que conceden la propiedad absoluta de la tierra y aquellos que sólo aceptan derechos limitados o restringidos sobre la misma. En este sentido, no debe olvidarse la herencia colonial sobre la propiedad la cual aún luego del proceso independista, persistió el derecho absoluto de propiedad.

El concepto de libre uso y disponibilidad contenido en la Constitución, también ha sido aplicado a las tierras de propiedad estatal, ya que los principios jurídicos vigentes no obligan a los diversos propietarios fiscales a brindar un uso específico a sus tierras.

Desde el punto de vista de acciones concretas que se han emprendido para abordar el problema de la regularización de la tenencia de la tierra, puede señalarse las propuestas por Funda común a los municipios para atacar dicho problema (Carrasquero.1988. p.p11). La propuesta parte de la regularización la

cual es definida para los fines de las ordenanzas como “el proceso administrativo que en forma forzosa deberá cumplir todo ocupante de una parcela de terreno municipal (ejido o no) para establecer una relación contractual con el municipio, dentro de los supuestos previstos en las ordenanzas respectivas”. En este plan de regulación, dirigido a los llamados “ocupantes tolerantes” que eran los que habían edificado las parcelas en condiciones aceptables desde el punto de vista urbanístico y con fines exclusivamente residenciales (no se contempla la ubicación con otros usos como el industrial comercial, etc.) además de la ordenanza general el referido proceso estaría acompañado por una ordenanza específica al área urbana correspondiente.

En el caso de la ocupación no tolerada, o aquella de ocupación “violenta” estén o no parceladas, el plan propone que sean sometida a procedimientos administrativos previstos en las ordenanzas municipales, con lo cual deben ser desalojadas a fin de que el municipio proceda el rescate de la parcela y con ello la posesión efectiva de la misma.

En este mismo orden de ideas recientemente fue presentado al congreso nacional un proyecto de recuperación ambiental urbana, que tiene como objetivo sustituir “zonas marginales” por “zonas urbanas”, con reubicación “in situ” y con inversión de capital privado, cuyo pago de la inversión será con tierras recuperadas. Este proyecto ha sido criticado por los problemas relacionados con la propiedad de la tierra ya que el propietario de la vieneschuría generalmente, no es el propietario de la tierra y puede generar conflictos de tipo jurídico como sería un juicio expropiatorio, de ahí la necesidad de la regulación de la propiedad de la tierra.

CONCLUSION

El problema de la propiedad de la tierra en las ciudades, como hemos visto, es un hecho bastante complejo que debe ser visto no solo desde la factibilidad legal que permite a la transferencia de la propiedad, sino que debe ser tratado de una perspectiva global que contempla los aspectos sociales y ambientales y económicos, que está involucrado en el proceso de ahí la importancia que tiene la intervención del estado, aún en un modelo económico como el que ha sido analizado pues la ausencia total de un ente público que garantice la calidad del medio tanto a nivel de entorno inmediato como en el ámbito urbano en general, puede afectar el valor de la propiedad individual o colectivamente, por cuanto la absoluta libertad individual de decisión no garantiza la posibilidad de proteger el ambiente. Por otro lado, esta lo referente a los monopolios a la especulación que ha caracterizado el problema de la tierra donde se requiere la intervención del estado.

Así mismo, el proceso de regulación de la propiedad de la tierra debe ser un prerrequisito para emprender cualquier acción que involucre la tierra fiscal en un Sistema de competitividad económica. Pues la realidad de muchos municipios muestra que gran parte de su patrimonio y mobiliario se encuentra ocupado por personas naturales o jurídicas, públicas y hasta privadas. De tal manera que el problema debe ser atacado en sus orígenes y no como se

piensa que solo son ocupados legalmente por población de bajos ingresos con fines residenciales. Sin embargo, este debe ser el sector de la población que debe ser primordialmente atendido en cualquier plan de regulación de la propiedad de la tierra que se emprenda pues como ha sido debatido en todas las convenciones sobre derechos humanos, el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, igualdad y adecuadas condiciones de vida.

Hasta ahora las iniciativas que se han emprendido en este campo no han ofrecido alternativas viables que permitan vislumbrar solución al problema, y es por eso que cada día vemos crecer en nuestras principales ciudades áreas sin ningún tipo de control, producto de invasiones de terrenos que alejan cada vez mas la posibilidad de participación de estas tierras en una economía de mercado, como pareciera ser el objetivo de la política oficial.

Como efecto de la anterior hay una descapitalización del municipio con un bien que ha sido concebido jurídicamente para procurar ingreso al municipio que serían reinvertidos en procura del bienestar social a través de los partes individuales.

BIBLIOGRAFIA

BALL, Carlos (1986) "Regulación versus libertad". Colección Monografías CEDICE. N° 13. Caracas.

BOLIVAR, Teolinda (1991) "La regularización de la propiedad y el reconocimiento de los barrios auto construidos en Venezuela". En Medio Ambiente y Urbanización. Marzo. Número Especial. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED, América Latina 15 p.

CARRASQUERO, Otto (1988) "La regularización de la tenencia de la tierra publica municipal en las áreas urbanas". Taller sobre la Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Barrios. Funda común.

CLICHEVSKY, Nora et. al. (1991) "Políticas sociales y tierra fiscal". En Medio Ambiente y urbanización. Número Especial. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED. América Latina.

DIRECCION DE DESARROLLO MUNICIPAL, División de Asistencia Legal (1979) "Guía interpretativa de la Ley Orgánica de Régimen Municipal". Caracas, Fundacomún, 2 ed. 317.p.

ESTABA, Rosa (1983) "Acumulación de capital y formación de espacio en Venezuela". Mimeo Escuela de Geografía. UCV.

GOMEZ, Emeterio (1992) "América en la era neoliberal" El Debate sobre Estado y Mercado. En Nueva Sociedad N° 121, sep-oct.

SALAS, Fernando (1987) "Los Fundamentos Económicos del neoliberalismo" Colección Monografías CEDICE N° 10 2da Edición.

SEMECO, Ana (1985). "La relación ecológica espacial en el funcionamiento social- urbano AMC". Mimeo. Instituto de Geografía. UCV Caracas.

SEMECO, Ana y Foley, Jhon (1991) "Los Ejidos y su relación con el déficit de las tierras en Barquisimeto". En Medio Ambiente y Urbanización. Número Especial. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED América Latina 11p.

TORREALBA NARVAEZ, luis (1979) "fundamento e importancia del estudio jurídico y de la reforma del régimen municipal en Venezuela". Caracas, UCV Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Tom. I, 28 p.

VENEZUELA, CONGRESO DE LA REPUBLICA (1989) "Ley Orgánica de régimen Municipal" Gaceta Oficial N° 4 109 extraordinario.