

***I Workshop Desafíos para las políticas del espacio público en Buenos Aires y Viena: Prácticas culturales e innovación social. Movimientos, dinámicas y mecanismos. Viena, 2011.***

Planificación, desarrollo, políticas del espacio público en América Latina. Claves y perspectivas en el siglo XXI

Planning, development, politics of public space in Latin America. Highlights and prospects in the XXI century

Dr. Ariel García<sup>1</sup>

**Resumen**

Las políticas públicas en América Latina han recorrido diversas experiencias. Entre instancias ligadas con la construcción de estados de bienestar o vinculadas a las tendencias pro-mercado fomentadas por el Consenso de Washington, las desigualdades sociales han sido una constante que se agravó en algunos países a fines de siglo XX. Una de las enseñanzas más significativas de este período, consiste la idea que el mercado no resuelve las demandas sociales de aquellos que no tienen ingresos suficientes para acceder a él. Ello resulta particularmente evidente en las concepciones que guían las políticas públicas dirigidas hacia el espacio público. La exacerbación de las tensiones sociales al sur del Río Grande ha servido como aliciente para un cuestionamiento abierto a las políticas neoliberales y sus prácticas culturales. Con el correr de la nueva centuria, se vienen haciendo intentos por colocar a la política al servicio de las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Se trata de múltiples experiencias, populistas, izquierdistas, movimentistas, que intentan poner nuevamente a la planificación como medio para mejorar la calidad de la vida de las personas. En este marco, se plantea un recorrido histórico de la cuestión urbana y regional en América Latina, con énfasis en Argentina, y se plantea un análisis en torno a las políticas del espacio público como ámbito institucionalizado de conflicto, considerando especialmente las políticas de suelo urbano.

**Abstract**

Public policies in Latin America have undergone several experiences. Between instances related to the building of welfare states or associated with pro-market trends promoted by the Washington Consensus, social inequalities have been constant which come from bad to worse in some countries in the late twentieth century. One of the most significant lessons of this period, is the idea that the market does not solve the social claims of those who do not have enough income to afford it. This is particularly evident in the ideas that guide the public policies directed toward the public space. The exacerbation of social tensions in the south of the Rio Grande has served as an incentive to open questioning of neoliberal policies and their cultural practices. With the beginning of the new century, attempts are being made to put politics to serve the needs of vulnerable

---

<sup>1</sup> Dr. en Geografía (Universidad de Buenos Aires), Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CONICET-CEUR). Correo electrónico: arieltgarcia@conicet.gov.ar

populations. These multiple experiences, populists, leftists, movements, seeking to put back into the planning as a means to improve the quality of life of people. In this context, it presents a historical overview of regional and urban issues in Latin America, with emphasis on Argentina, and is considering an analysis on the politics of public space as institutionalized field of conflict, especially considering urban land policies.

## Introducción

Esta indagación de carácter exploratorio forma parte del Proyecto de Investigación establecido en el marco del Convenio Binacional de Cooperación AU 10-06 entre Argentina y Austria, titulado “Desafíos para las Políticas del espacio público en Buenos Aires y Viena: Prácticas culturales e innovación social, movimientos, dinámicas y mecanismos” y cuyo representante argentino es el Ministerio de Ciencia, Técnica e Innovación Productiva.

El objetivo de esta investigación consiste en analizar tendencias de intervención estatal en torno al suelo urbano, especialmente abriendo interrogantes respecto de su vinculación con la finalidad social de la propiedad y las políticas de espacio público. Para ello, el trabajo se sustenta básicamente en bibliografía académica que aborda la temática.

En especial, se indaga la problemática del acceso al suelo en las ciudades latinoamericanas (con particular mención al caso de Buenos Aires) a partir de tres tópicos: a) particularidades de la formalidad e informalidad en el mercado de suelo; b) función social de la propiedad como debate necesario para las políticas del espacio público; y c) Intervención pública: diagnósticos y líneas de acción. Por último, se plantean algunas reflexiones preliminares y se abren interrogantes para investigaciones futuras.

### **Ciudades latinoamericanas: concepciones de propiedad y mercados de suelo**

Desde principios de siglo XX, América Latina ha generado diversidad de proyectos de planificación urbana, donde la preocupación por la regulación de la producción y acceso al suelo urbano ha sido recurrente y presumiblemente pronunciada con la explosión urbana de mediados de dicha centuria (al respecto, ver Clichevsky, 2003). No obstante, la atención de las políticas de hábitat en torno al espacio público pareciera un elemento no del todo presente cuando éstas se despliegan en el territorio.

Lo que aquí intentamos hacer notar es que la explosión urbana -y su correlato en el mercado informal de suelo y en el uso del espacio público- no puede calificarse *a priori, ni mucho menos como una patología sin causas estructurales*. En otras palabras, los hechos se clasifican a partir de un arsenal teórico-metodológico, el cual puede entenderse como expresión científica de una concepción ideológica determinada. Si desde un enfoque estructural-marxista atendemos a los rasgos particulares de la urbanización de las sociedades latinoamericanas, como observa Jaramillo (2008), podremos encontrar que

existen características centrales que ayudan a explicar la proliferación y expansión de mercados informales de suelo urbano. Según este autor, pueden enumerarse: lento crecimiento económico y acelerado crecimiento poblacional y urbano; régimen de salarios bajos; persistencia y difusión de actividades no capitalistas; consolidación de una “masa marginal” y emergencia de una “proletarización especial” (en el sentido que con su remuneración, el proletariado no logra restituir su capacidad de trabajo por lo que acude a estrategias similares a las de los trabajadores cuenta-propistas para reproducirse); significativa desigualdad del ingreso; debilidad del aparato estatal en sus diversos niveles y/ ordenes de gobierno, insolvencia en el mercado de vivienda y proliferación del mercado del suelo informal; y dificultades estructurales de la producción capitalista de vivienda (puesto que el mercado efectivamente demandante resulta exiguo en ausencia o carencia de crédito).

El cuadro de situación recién enunciado lleva a determinadas diagnósticos y puede justificar la intervención estatal. Detrás de diversidad de concepciones en torno a la planificación se esconde la premisa de que es posible actuar sobre la realidad para transformarla. De este modo, se han escrito y elaborado infinidad de planes de intervención a diversas escalas (urbana, regional, etc.), que adscriben a teorías diversas y hasta contrapuestas. Desde izquierda a derecha, tales planes han adherido al paradigma del desarrollo,<sup>2</sup> bajo el cual se han ordenado los proyectos de intervención bajo distintos diagnósticos, modalidades e impactos.

Influidos por experiencias políticas centralmente europeas promovidas por y para la reconstrucción de las ciudades tras las Segunda Guerra Mundial, diversidad de programas de desarrollo con orientación urbana, regional y/o industrial han sido pensados y ejecutados desde entonces en América Latina. A nivel no solo de ciudades, se plantea la idea de que es necesario reducir las asimetrías entre regiones y/o ciudades, procurando niveles y estilos de vida semejantes a los de los países centrales. De este modo, se han naturalizado ciertos parámetros como si estos fueran los únicos y/o los más apropiados para cada ciudad o región, indistintamente de las particularidades, necesidades y objetivos de éstas.

---

<sup>2</sup> Desarrollo es un paradigma que goza de significativa adhesión en diversos sectores sociales. Sin embargo, son relativamente escasos los planteos que proponen definir qué entienden por desarrollo, o más críticamente, si este es posible o aún, si se puede hablar de este en una economía capitalista (ver García, et. al. 2011).

Por lo general, las distancias observadas entre la letra de los proyectos y sus consecuencias han sido significativas. Con esta evidencia y cambios de política económica evidenciados a partir de la década de 1970, -desde un keynesianismo condicionado a la realidad de cada país a un neoliberalismo con mayores resistencias a la adaptación- la planificación fue corrida de la agenda. Al menos, *la palabra planificación, porque se siguió “programando” la economía en los territorios*, aunque los estados nacionales latinoamericanos fueron delegando tareas que eran tradicionales en ellos ante la “necesidad” de transformar sus agendas en un compendio de tecnicismos, alejados de las necesidades sociales, que seguían existiendo o incluso se acrecentaban. De tal modo, el vaciamiento de la política fue colmado por el dominio de la economía, o más precisamente, de los principales actores con capacidad de incidir en la economía de los países y de las ciudades. Estos fueron los que efectivamente siguieron programando.

Sin embargo, ni el estado keynesiano ni el neoclásico obtuvieron mayores resultados en su “lucha” contra la desigualdad y la fragmentación urbana. A pesar de sus considerandos “progresistas”, los programas dirigidos a la regulación del espacio urbano<sup>3</sup> -ya sea público o privado- terminaron asistiendo la inversión privada, que de todos modos se hubiera hecho. En este contexto, la municipalización y urbanización de las políticas de planificación habría terminado por licuar los esfuerzos, debido a que si diversos gobiernos locales ofrecen recursos para atraer inversores, si distintos gobiernos generan plusvalías urbanas, se termina generando un juego de suma cero, en el que pierden los territorios y ganan unos pocos empresarios.

Bajo el actual influjo del planeamiento estratégico<sup>4</sup>, el espacio público ha funcionado doblemente como fetiche, porque esta “categoría puente” ha permitido el logro de una

---

<sup>3</sup> Coincidimos con Gorelik (2008: 34) en que el éxito de la categoría espacio público “puede notarse en el hecho de que, desde los años ochenta hasta hoy, sigue siendo la preferida, no sólo en el mundo cultural y académico, sino también entre los gobiernos municipales y, lo que es más significativo, los grupos empresariales, para pensar la transformación de la ciudad en un sentido progresista. [De acuerdo a Gorelik], el espacio público urbano se ha convertido en un espacio espectral, y la categoría de espacio público, en un fetiche que enmascara esa situación. Se trata, por cierto, de una categoría muy especial, una de esas escasas categorías puente, que ponen en un mismo recipiente conceptual dimensiones de la sociedad, la política y la ciudad, conectando esferas fuertemente diferenciadas. Pero el problema es que, mientras seguimos hablando de espacio público y organizando nuestra agenda urbana en torno a este tema, ya no podemos garantizar que la conexión se produzca”.

<sup>4</sup> La planificación estratégica urbana suele ser presentada por sus defensores como “un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de una ciudad. Se trata de: a) una metodología adaptable (...) para la cual la flexibilidad es una condición indispensable; b) un herramienta para el desarrollo local, teniendo como horizonte las intervenciones estratégicas que garanticen calidad de vida urbana, y un proceso económico y

conexión implícita -naturalizada- entre los expertos urbanos, los agentes inmobiliarios y los políticos. Sin embargo, tal éxito resulta más que relativo, puesto si ha existido tal articulación no ha sido precisamente para favorecer el espacio público (Gorelik, 2008: 44). En América Latina, la fragmentación urbana reciente fue apoyada por una "armoniosa pareja estratégica", los urbanistas -en general, de procedencia progresista- y los empresarios (los "desarrolladores") que han encontrado en las ciudades un nuevo campo de acumulación (de capital). Las "estrategias" de tales planes suelen tener origen en las empresas con influencia en el diseño, proyección y construcción del mercado de suelo y el espacio urbano. De tal modo, los urbanistas se han dedicado a proyectar "en términos gerenciales provocativamente explícitos" a partir de modas conceptuales que así lo posibilitaron, mientras los empresarios celebran los valores culturales de la ciudad, "enalteciendo el 'pulsar de cada calle, plaza o fragmento urbano'". Por lo tanto, terminan compartiendo códigos semánticos que otorgan autenticidad a una suerte de *culturalismo de mercado*" (Arantes, 2000: 67; citado en Gorelik, 2008: 44). De tal modo, la política ejercida por los principales actores urbanos, termina siendo convalidada por quienes deberían regularla.

En esta investigación pretendemos analizar tendencias de intervención estatal en torno al suelo urbano, especialmente abriendo interrogantes respecto de su vinculación con la finalidad social de la propiedad y las políticas de espacio público.

### **La problemática del acceso al suelo en las ciudades latinoamericanas (con particular mención al caso de Buenos Aires)**

En este apartado nos interesa realizar algunos apuntes en torno a la problemática del acceso al suelo urbano. En especial, nos guían tres tópicos: a) particularidades de la formalidad e informalidad en el mercado de suelo; b) función social de la propiedad: un debate necesario para las políticas del espacio público; y c) Intervención pública: diagnósticos y líneas de acción.

Los citados tópicos son abordados a continuación. No pretendemos aquí una descripción exhaustiva de los mismos, sino la presentación de temas que consideramos

---

social; c) un mecanismo para avanzar hacia formas progresivas de gobernabilidad, profundizando sustantivamente la democracia a través de una colaboración real entre los actores públicos y privados; d) una forma moderna, participativa y democrática de pensar y organizar el desarrollo de una ciudad, que permite establecer un marco de referencia para que todos los agentes económicos y sociales puedan acomodar sus propias estrategias de acuerdo con el escenario que se desee para la ciudad y el territorio. Es un nuevo instrumento que facilita la gestión de una ciudad en épocas de cambios tendenciales frecuentes y que permite estimular la imaginación necesaria para enfrentarlos" (Steinberg, 2001: 3).

significativos de desarrollar en función del objetivo planteado en esta investigación exploratoria.

### Particularidades de la formalidad e informalidad en el mercado de suelo

La legalidad e ilegalidad varía en el tiempo y en el espacio. Cuando se piensa en el suelo urbano, resulta evidente que la producción social del mismo puede ajustarse o no a la regulación pública. Tanto más relativo cuanto mayores son las brechas sociales en las áreas que indagamos. Por ende, tal como señalan Costa y Hernandez (2010: 123) la ilegalidad urbana debería comprenderse no solamente en términos de la dinámica entre sistemas políticos y mercados de tierras, sino también en función de la naturaleza del orden jurídico en vigor, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad. Por ende, en torno a la producción y acceso al suelo urbano puede encontrarse un significativo campo de análisis para pensar la relación entre sistema político y orden jurídico. Aspecto que, a nuestro juicio, redundaría en diversidad de concepciones en torno a la propiedad del suelo, su regulación y producción. Y que, incluso, posee implicancias en los modos en que se concibe el uso del espacio público.

A grandes rasgos y de manera esquemática, podemos advertir que en América Latina coexisten dos mercados de suelo urbano: uno *formal* y otro *informal* (y con problemas de ilegalidad). El límite entre ambos puede pensarse como resultado de la citada relación entre sistema político y orden jurídico. La producción y comercialización del suelo urbano suele hallarse escasa y fragmentariamente regulada por el estado (ver Clichevsky, 2003).

En ausencia, carencia o déficit regulatorio, los mercados de suelo se encuentran a merced de la dinámica económica y las variables preponderantes en el sub-continente latinoamericano. Particularmente, nos referimos al devenir de precios (inflación, estanflación, estabilidad) y de tasas bancarias (a menor rentabilidad en el sistema formal financiero, los principales agentes pueden buscar negocios más lucrativos, como el inmobiliario, el comercial y/o el de préstamos al consumo). En un análisis marxista-estructuralista, deben agregarse las características enunciadas por Jaramillo (2008) que citamos más arriba. En este marco de influencias, también incide el devenir económico del país, el dinamismo y magnitud de su mercado interno, la entrada de divisas y las políticas fiscal y monetaria que asume cada estado.

La producción de suelo urbano *formal* posee relación estrecha con los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios. Las especificidades de las demandas de cada uno de estos sectores conllevan a la generación de sub-mercados. Sin embargo, la

producción del suelo urbano en el mercado formal suele generarse fundamentalmente a partir de la demanda solvente, la cual suele resultar más puntual que masiva ante la ausencia de crédito o de distribución más equitativa del ingreso nacional.

Si se lo concibe en términos neoclásicos, el mercado de suelo urbano latinoamericano puede pensarse como un mercado imperfecto, ya que resulta escasamente democrático (se trata de un mercado oligopólico, y en algunos casos, monopolístico). Es un mercado con escasa transparencia, puesto que es una tarea ardua, compleja y dificultosa desentrañar en los catastros a los efectivos propietarios del suelo, los precios reales de las transacciones y las inversiones concretas que se efectúan para urbanizar la tierra rural y peri-urbana. En definitiva, esta situación conlleva a la existencia de una nada despreciable cantidad de lotes urbanos y viviendas desocupadas, dado que resulta habitual que las legislaciones no contemplen y/o sancionen fiscal y/o legalmente la especulación inmobiliaria (Clichevsky, 2003: 15-27).

Los elementos antepuestos resultan necesarios para comprender la conformación de un mercado *informal* de suelos, que asume diversas características en los espacios urbanos de América Latina.

En primer lugar, sobresale la heterogeneidad de procesos que conducen a grupos sociales a ocupar espacios ilegalmente, dependiendo de las culturas políticas-sociales de cada país -incluso de cada ciudad- en función del momento histórico del que se trate.

En segundo término, cabe considerar que una vez que se consolidan las ocupaciones comenzarían a operar mecanismos de distribución que guardan relación con los que operan en los mercados formales de suelo urbano (por ejemplo, en casos emblemáticos como la frustrada ocupación del Parque Indoamericano de Buenos Aires, nótese la importancia que había asumido el hecho de ingresar a listas de ocupantes a partir del relacionamiento económico y extra-económico con referentes políticos vecinales).

Los agentes que intervienen en el mercado informal de suelo urbano son diversos. Una lista tentativa y no exhaustiva puede incluir a actores tales como el propietario original del suelo rural y urbano; los loteadores clandestinos; los cooperativistas de vivienda y agrícolas; los integrantes de organizaciones civiles de distinto cuño; los miembros de asociaciones de vecinos. La articulación entre estos diversos actores resulta compleja y posee especificidades en diferentes países (pfr. Clichevsky, 1998; citado en Clichevsky,



2009: 65).<sup>5</sup> Desde al menos la década de 1990, ha crecido en forma significativa el mercado informal “secundario” (suelo urbano ocupado previamente) en el seno de distintas formas de ocupaciones directas. Esto puede entenderse en virtud de que distintas ciudades alcanzaron una densidad demográfica a partir de la cual resulta difícil la producción y ocupación de “nuevo” suelo urbano en el mercado informal. Como resultado de ello, por un lado se densifican los asentamientos informales mientras que por otro aparecen mercados informales de compra y alquiler dentro de los mismos (pfr. Clichevsky, 2003; Cravino, 2006; Abramo, 2003; citado en Clichevsky, 2009).

En función del estudio de la experiencia urbana latinoamericana, Clichevsky (2003) considera *dos tipos de informalidad*: el *dominial* y el *urbano ambiental*.

Con el *primer tipo*, Clichevsky (2003) refiere a la ocupación directa de tierra pública y privada para establecer viviendas. Según la particularidad ambiental y económica regional y nacional, las características de las mismas pueden variar. También difieren los nombres con los que popularmente se conocen estas ocupaciones: villa, favela, callampa, cantegrill, barriada, población, asentamiento, tugurio, pueblo joven. Como observamos anteriormente, estas ocupaciones generan mercados ilegales e, incluso, son promovidos por actores que se benefician luego de las mismas. Estos mercados se desarrollan a partir de loteos clandestinos, irregulares y ajenos a la regulación pública de la propiedad urbana, de loteos rurales sin división catastral de los mismos, de la incorporación de propiedad de origen social (tales como ejidos en México o comunidades indígenas en Bolivia) al área urbana por medio de ventas ilegales, o de cooperativas agrícolas que terminan subdividiendo su explotación para transformar su suelo en urbano, entre otras formas posibles (ibidem).

Con la informalidad *urbano-ambiental*, se consideran aquellos asentamientos que se han ido desarrollado bajo parámetros que desconocen las regulaciones estatales referidas a subdivisión, uso y ocupación del suelo y áreas de protección ambiental, inundables, contaminadas, próximas a basurales clandestinos, sin infraestructura o con una de características deficitarias, incluyendo la accesibilidad y conectividad con transporte

---

<sup>5</sup> “Existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad. En muchos casos los habitantes tienen que pagar por el acceso al suelo pero quien recibe ese pago no es el propietario sino un líder o promotor que actúa como intermediario entre el poblador y las autoridades pues posee la capacidad de obtener la tolerancia gubernamental. Otro caso es el de México que, por cuestiones políticas e históricas, los ejidatarios habilitadores permanecen en la zona, reciben por razones legales una “segunda paga” que se suma al entregado por colonos durante el acceso inicial. En la Argentina, son penalizados los ocupantes directos, pero no los agentes del mercado informal” (Clichevsky, 2009: 65).

público (ibídem). En la experiencia actual, cabe destacar el auge del fenómeno de las casas “tomadas”. Se trata de predios cuya ocupación no era efectiva por parte de sus propietarios debido a diversas situaciones (problemas de inundaciones, expropiaciones para realizar obras públicas que luego no se concretan, asuntos legales como herencias, etc.) o de equipamientos en desuso (por ejemplo, antiguos depósitos o infraestructuras urbanas inconclusas). A estas situaciones recientes deben agregarse los históricos inquilinatos, mesones, hoteles-pensión o paradores como figuras en las que se reconoce la informalidad urbana (pfr. Clichevsky, 2009: 65-66).

En el marco de la construcción y uso de los mercados urbanos, formales e informales, un área a ser desarrollada consiste en la vinculación de estos con el espacio público. Al respecto, cabría indagar sobre las particularidades que asume el uso que de este realizan los diversos grupos sociales.

#### Función social de la propiedad: un debate necesario para las políticas del espacio público

Detrás la especulación inmobiliaria sobre el suelo urbano, se encuentra un debate que asume particular interés, sobre todo en América Latina: la *función social de la propiedad* (ver Feinmann, 2010 y Costa y Hernández, 2010). Nótese que en constituciones nacionales, como la Argentina, el derecho de propiedad asume un *status inalienable*, hecho que favorecería la concentración del suelo urbano como mercancía, en detrimento de su distribución en función de las demandas sociales del conjunto de la ciudadanía. Tal como señalan Costa y Hernández (2010: 129),

“la función social plantea la prevalencia del interés común sobre el derecho individual, implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano e incluye la obligación de los organismos gubernamentales de regular y controlar el desarrollo urbano a través de políticas territoriales dirigidas a priorizar la producción social del hábitat privilegiando los intereses colectivos -sociales, culturales y ambientales- sobre los individuales”.

Estos autores consideran que el concepto de función social fue enunciado originalmente por Duguit, quien argumentaba la relevancia social de la solidaridad e igualdad. En especial, entendía que:

“todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad cierta función en razón directa del puesto que ocupa en ella. Por consiguiente, el poseedor de la riqueza, por el hecho de tenerla, puede realizar cierta labor que él sólo puede cumplir. Él sólo puede aumentar la riqueza general, asegurar la satisfacción de necesidades generales, al hacer valer el capital que posee” (Costa y Hernández, 2010: 128-129).

Esa formulación inicial ha resultado confusa, entendida como una vía transaccional entre la ideología liberal de la Revolución Francesa y la socialista. En resumidas cuentas, se establece que el uso que el poseedor realice de su propiedad tiene implicancias sociales, por lo que se considera que el ejercicio del derecho de propiedad debe ejercerse en conformidad con el interés general. Aunque se reconoce una esfera de autonomía del propietario, se advierte la necesidad de que la propiedad cumpla con una finalidad social (ibídem).

*La finalidad social de la propiedad es conflictiva en una sociedad cuyos andamiajes jurídicos se basan en la protección e inviolabilidad de la propiedad privada.* Al respecto, Relli (2010) considera que como las sociedades satisfacen sus necesidades mediante transacciones económicas, quienes queden imposibilitados de dichas transacciones, tendrán insatisfechas sus necesidades. En tal situación, hay quienes se encuentran obligados por las circunstancias a encuadrarse al margen de la legalidad (con las connotaciones arriba apuntadas referidas al marco jurídico en relación al sistema político). Si el mercado de suelo urbano no puede subsanar por sí solo tales carencias, aparece el Estado. El mismo puede reprimir (en este caso, desalojar predios ocupados). En tal sentido, la autora recuerda las erradicaciones de las villas de la Ciudad de Buenos Aires -Capital Federal- mediante traslados de pobladores fuera del perímetro de la misma durante la última dictadura militar. Pero también el estado puede accionar con miras a atender el problema integralmente, mediante políticas de regularización que busquen la radicación definitiva de la población donde ésta se ha instalado. Tanto las acciones represivas como las correctivas consideran la problemática del suelo urbano comenzando por los síntomas -la formación de asentamientos y villas, la irregularidad dominial y urbana que presentan, las condiciones de una deficitaria calidad de vida en ellas- (pfr. Relli, 2010: 12).

Sin embargo, cualquiera fuera su objetivo, las acciones estatales no avanzan significativamente en la modificación de sus causas, quizás por el diagnóstico del que parten. En tal sentido, la problemática del acceso y construcción del suelo urbano debería contemplar la relación con el espacio público por parte de los sectores sociales que son objeto de políticas específicas. En torno a las políticas correctivas sería deseable que giren instrumentos de democratización del espacio público. Incluso, desde allí podría pensarse un mejoramiento del hábitat. Pues, este no termina en el umbral de la vivienda, sino que comprende el entorno circundante. Por lo antedicho, la finalidad social de la

propiedad debería estar presente también en el debate respecto del uso y construcción del espacio público.

### Intervención pública: diagnósticos y líneas de acción

Todo lo antedicho nos lleva a reflexionar en torno a cómo debería procederse para revertir la proliferación de hábitats con características deficitarias. Aquí tampoco existen posturas unívocas. Usualmente, desde los estudios urbanos se plantea la necesidad de dinamizar el mercado legal de suelo urbano. Para ello, podrían instrumentarse herramientas normativas -reformulación de parámetros territoriales y ambientales, creación de suelo urbano e interrelación de operaciones inmobiliarias- y económicas - impuesto progresivo para dinamizar el mercado de tierra, un banco o reserva de tierras administrados por el estado, entre otras medidas- (ibídem: 2003).

En cambio, si no se reconoce en el mercado informal una “patología” a erradicar, puede esgrimirse el argumento desarrollado por Jaramillo (2008: 13). Desde una posición crítica, este autor considera que la estructura social de las ciudades latinoamericanas presenta ciertas peculiaridades cuyas fuentes pueden ser las modalidades de acumulación de capital, la posición de cada ciudad en la división mundial del trabajo, etc. Tales especificidades serían las que son “traducidas” por el mercado del suelo en la construcción y uso de un determinado espacio (desde los parques y paseos en barrios habitados por sectores sociales de alto poder adquisitivo hasta polideportivos, canchas de fútbol o lugares de recreación en áreas degradadas o pobladas de modo irregular -donde estas infraestructuras pueden ser concebidas como una prolongación de la vivienda familiar-). Si se parte de esta concepción, entonces, la noción de peculiaridad se modifica, puesto que ya no sería anómalo el mercado del suelo, sino que serían distintivos elementos estructurales que lo configuran (ibídem). Tampoco sería anómalo el uso y construcción del espacio público, puesto que este puede entenderse como una extensión de los conflictos inherentes al uso y apropiación del suelo urbano y sus mercados.

Entre las mencionadas implicancias, cabe considerar que si se parte de diagnósticos diferentes se procederá de manera diversa. Por ende, si se pretende eliminar la dualidad del mercado de suelo urbano (regular y formal, irregular e informal), desde la óptica habitual se propendería a un perfeccionamiento de los mecanismos bajo los que opera mercado legal a los fines de intensificar su operación. Por otro lado, si se parte de una caracterización referida a los rasgos socio-económicos como resultantes de la formación

de un tipo de mercado de suelo, se entiende que el perfeccionamiento de este no resolverá las particularidades que le dan origen (ibídem).

Desde luego, un importante desafío consiste en regularizar los loteos ilegales. Para ello, se haría necesario regular el dominio del terreno ocupado y las particularidades urbano-ambientales del mismo, discutir las formas de propiedad (privada y alternativa) y lograr una articulación con una política de hábitat que trascienda la problemática de la vivienda y que incorpore la cuestión del acceso a la tierra y a la infraestructura. La regularización dominial resulta ser el ámbito más frecuentemente abordado por las políticas públicas, por poseer menor costo, por la seguridad que significa la tenencia, por la posibilidad que ello brinda para acceder a créditos bancarios y por la hipótesis que el acceso a la propiedad conllevaría a una mejora en el hábitat (Clichevsky, 2003).

### **Algunas reflexiones preliminares ¿qué hacer?**

La regularización del suelo urbano bajo propiedad individual resulta la forma habitual bajo la cual los estados encaran la problemática de la carencia/insuficiencia habitacional (Costa y Hernández, 2010). Desde esta perspectiva, De Soto (2000, citado en Costa y Hernández, 2010) entiende que el reto planteado consiste en garantizar el acceso al crédito. Aquí estaríamos ante una salida “individual” al problema. Según este autor, ello sería viable a partir de garantías hipotecarias obtenidas a través de programas de legalización que prevean la propiedad individual plena de las parcelas. De tal modo, los ocupantes asegurarían su tenencia, paso necesario para lograr una inversión en su hábitat. Basándose en esta teoría se llevaron a la práctica programas de legalización masivos en Perú, El Salvador, Rumania, Filipinas, México, Brasil y Egipto.

Nótese que el acceso al crédito cumple una función de posibilitar al trabajador del mercado formal de empleo (que recibe un salario para su reproducción simple) contar con dinero suficiente como para acceder a un bien con significativa cantidad de trabajo social, y por ende de gran valor económico (ver Jaramillo, 2008: 19-20). Aquí deben considerarse dos elementos. En primer lugar, la canalización del crédito no es económica, sino ideológica, puesto que guarda relación con el proyecto de ciudad y país que se pretenda construir (Feinmann, 2010: 125). En otras palabras, las condiciones de acceso al crédito y sus efectivos destinatarios no pueden entenderse como elementos técnicos, sino eminentemente políticos. En segundo término, en contextos de tasas altas de interés se da la paradoja que el crédito termina concentrando la riqueza en los actores inmobiliarios y financieros con capacidad de diseñar y construir vivienda. Allí es donde se requiere al

estado, por caso desarrollando relevantes obras de vivienda social (en tal sentido, el ejemplo de Viena resulta paradigmático).

A partir de lo hasta aquí analizado se abren nuevos interrogantes que podrían ser develados en futuras investigaciones. Por un lado, puede entenderse que en América Latina las políticas de suelo urbano resultan apenas una arista de las cuestiones relativas al acceso al hábitat. Entendemos que partir de tal diagnóstico sería útil para aprehender una problemática que excede su manifestación en el espacio y posee causas sociales, políticas y económicas diversas, y acaso más complejas.

Por otra parte, un significativo aspecto del mercado del suelo es su vinculación con el espacio público. El mismo puede pensarse como un territorio donde se manifiestan contradicciones, por lo que el uso del mismo se convierte en un elemento fundamental a tener en cuenta. En tal sentido, podrían ser objeto de estudio las imbricaciones entre la construcción de mercados de suelo formales e informales y el uso del espacio público que desde estos se concibe y alienta.

## **Bibliografía**