

# Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina

LA REALIDAD Y LOS CAMINOS POSIBLES\*

Reseña por:

**Susana Kralich**

**Natalia Lerena Rongvaux**

El libro reseñado, compilado por el Centro Cooperativo Sueco (SCC), consta de dieciséis artículos y un anexo. De aquellos, tres corresponden a introducción, teoría y conclusiones, y trece a estudios de caso, en Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Argentina. Describen el estado actual de las políticas públicas de acceso al suelo y a la vivienda, procurando explicar los problemas existentes y relatando las experiencias de organización y lucha.

En cuanto a los autores, se trata de referentes locales y nacionales, con experiencia académica o militante, comprometidos con el desarrollo de políticas de acceso al suelo y a la vivienda.

## Susana Kralich

Especialista en Transportes Terrestres (2003); Facultad de Ingeniería, Universidad Politécnica de Madrid; Profesora y Licenciada en Geografía (1981 y 1984); Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires; Investigadora del CONICET desde 1988. Línea de investigación: Crisis urbana y accesibilidad; Profesora titular Cátedra de Transporte y Tránsito Urbano. Especialización y Maestría en Planificación Urbana-Regional. Facultad de Arquitectura, Universidad de Buenos Aires (desde 2001).

[skralich@educ.ar](mailto:skralich@educ.ar)

## Natalia Lerena Rongvaux

Licenciada en Geografía (2013), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), Universidad de Buenos Aires. Adscripta de la cátedra "Problemas Territoriales II" e Investigadora del Instituto de Geografía (2013), FFyL, Universidad de Buenos Aires. Línea de investigación: Planeamiento urbano y derecho a la ciudad. Docente titular interino de Geografía (enseñanza media), desde 2009. Actualmente en la Escuela Municipal Paula Albarracín de Sarmiento, Olivos, Vicente López, Provincia de Buenos Aires. [nlerena@mvl.edu.ar](mailto:nlerena@mvl.edu.ar)

El problema del derecho a la ciudad ha mostrado su relevancia en un marco de urbanización creciente del que, ciertamente, América Latina no ha sido la excepción. En la mayoría de sus países grandes sectores de la población se han visto imposibilitados para acceder a viviendas y servicios urbanos básicos bajo condiciones dignas, viéndose obligados a desarrollar estrategias que tienen como resultado la precariedad, la inestabilidad, tanto material como simbólica, y el riesgo a perder la vida.

La prevalencia de una lógica que pondera el valor *de cambio* del suelo por encima del valor *de uso* aparece como la causa fundamental de estos problemas, y la especulación inmobiliaria resulta ser un hecho paradigmático de esta dinámica excluyente.

Si algo caracteriza a la noción de "derecho a la ciudad", inaugurada por Lefebvre a fines de los años sesenta y retomada en los últimos tiempos por autores como Harvey y Borja, es el hecho de tratarse de un concepto en disputa; en palabras de Harvey (2013)

\* Texto publicado por el Centro Cooperativo Sueco (SCC) (2012). Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Montevideo: Ediciones Trilce.

de un “significante vacío”. Esto da cuenta de su carácter político y de la gran carga ideológica que contiene. Del modo en que lo entendamos dependerán los análisis de la realidad y las estrategias desplegadas para alcanzarlo. En efecto, a pesar de la vaguedad del término existe un acuerdo indiscutido: es una meta *para alcanzar*, un derecho del que muchos sectores de la sociedad están desprovistos. Por ello destacamos como señal positiva su instalación y profundización en la producción de las ciencias sociales.

A lo largo de la compilación se puede comprobar que, con las particularidades de cada caso, los problemas se replican, y como centro del texto sobresale la imposibilidad de gran parte de las clases populares para adquirir un lote seguro y dotado de servicios básicos sobre el cual construir su vivienda.

De la lectura de los trabajos surge claramente que el quid radica en la propiedad privada: el mercado de tierras termina indefectiblemente enviando a los pobres a construir sus viviendas *en donde puedan*. Y esto es *casi siempre* lejos, apartados de la sociedad, en ambientes insalubres y vulnerables, sobre áreas de riesgo, sin acceso a servicios, etc. (Olsson, 2012: 7). Aunque no faltan tampoco ejemplos de “casas tomadas” en áreas centrales, o la ocupación *de hecho* de terrenos sobre encrucijadas de transporte público (como la paradigmática Villa 31 de Retiro, en Buenos Aires).

En tal sentido, los autores inscriben el problema en el marco de una exigencia hacia el Estado, concebido como el actor *naturalmente* encargado de resolverlo, legislando y sancionando políticas públicas (en algunos países, como Brasil, la propia Constitución garantiza el derecho al suelo, pero en otros, los marcos regulatorios no resultan lo suficientemente sólidos).

Hay coincidencias en identificar la acción del Estado neoliberal como principal causa de las problemáticas urbanas estudiadas. La falta de voluntad política y, en ciertos casos, también la corrupción e ineficiencia, aparecen como obstáculos reiterados. Y por supuesto, el rol de los especuladores inmobiliarios, quienes –entre sus pingües negocios– también cuentan a los vinculados a la construcción de vivienda social.

El artículo sobre Chile (Sugranyes y Morales: 2012: 27-42) aborda el estudio de tres casos, encarnados por los residentes en las comunas de San Bernardo, Peñalolén y la propia Santiago, para ponderar los impactos de las políticas neoliberales sobre el acceso a la vivienda en el área metropolitana de Santiago y los procesos de resistencia generados.

En el primer caso la producción de vivienda social en zonas alejadas del centro, con equipamiento de mala calidad y una alta densificación, da como resultado la constitución de la figura de los “con techo”. Ellos obtienen la propiedad de bienes tan devaluados que a posteriori no podrán reubicar en el mercado formal. El caso de Peñalolén expresa la tensión entre dos grupos sociales por el acceso a tierras recientemente valorizadas. Por un lado los viejos habitantes, que protagonizaron la tomas de tierras, y con el tiempo la autogestión y la lucha, consiguieron sus títulos de propiedad y el acceso a servicios e infraestructura urbana básica. Por otro, especuladores inmobiliarios y empresas

constructoras que buscan captar y revalorizar esas áreas para el desarrollo de barrios cerrados de alto estándar.

El caso de Santiago describe la conformación de una red de vecinos no propietarios que, no sin reveses y complicaciones, logró la apropiación colectiva de dos edificios públicos en desuso. Lo destacable de esta red es su propuesta de una nueva forma de pensar el acceso a la vivienda, oficializando la figura de propiedad colectiva por la vía del trabajo comunitario, horizontal y cooperativista.

Para comprender el problema del acceso a la tierra en Argentina, Fernández Wagner (2012: 45-62) se remonta al siglo XIX, cuando se concreta la “Campaña al Desierto” como parte de la política de concentración de la propiedad del suelo y consolidación del latifundio. Así, corroboramos que análogamente a lo registrado en el resto de Latinoamérica, la propiedad privada, como marca de origen, resulta un elemento estructurante de la legislación nacional. Recién promediando el siglo XX se modificará tras la introducción en la Constitución Nacional del concepto de *función social* de la propiedad privada. Para ilustrarlo se basa en tres etapas, para el caso del área metropolitana de Buenos Aires, vinculadas a hechos históricos significativos entre mediados del siglo XX y la actualidad:

- El desarrollo de loteos populares en las periferias y la promulgación de leyes de “propiedad horizontal” para los centros urbanos, a partir de la segunda posguerra.
- El acceso informal mediante la toma de tierras en los municipios del conurbano, a la par que el suelo aumenta su valor y las condiciones políticas se tornan desfavorables para la clase trabajadora, en la década del sesenta y parte de la del cincuenta.
- El momento actual, cuando tras ser superada la crisis del 2002 se verifica la *paradoja* de la recuperación económica, con un aumento espectacular del valor del suelo urbano. El desarrollo inmobiliario se orienta hacia los sectores sociales medios y medio-altos, apoyado en obra pública vial. Persiste, insatisfecha, una importante demanda de vivienda popular que redundan en el crecimiento de barrios precarios –*villas y asentamientos*–, con la vía informal como principal estrategia de ocupación/construcción.

En el capítulo sobre Uruguay, Franco y Vallés (2012: 65-78) analizan la existencia de políticas públicas que han dado algunos buenos, aunque limitados, resultados (las carteras de tierras vigentes desde 1990 se presentan como ejemplo destacable). Se aborda el caso de la regularización dominial del acceso al suelo y del *derecho al centro* en Montevideo, entre 1990 y 1995, en busca de frenar los procesos expulsivos dados, entre otras causas, como resultado de la desregulación de alquileres.

Al respecto, los autores plantean dos preguntas relevantes: ¿regularizar asentamientos promueve la formación de otros nuevos? y ¿en qué carácter, bajo qué forma jurídica se han de adjudicar los lotes regularizados? En el primer caso la respuesta es que no, en tanto la formación de asentamientos irregulares está instalada en la sociedad como respuesta a una necesidad insatis-

fecha. Así, su regularización no los estimularía y sí, en cambio, lo haría el no atacar las causas que los generan. Ninguna persona va a ocupar un predio si tiene a su alcance una solución formal.

Respecto de la segunda cuestión se inserta otra, involucrando una propuesta: si la génesis de los asentamientos suele ser colectiva ¿por qué no pensar en soluciones de propiedad colectiva? Y dado que varios de los artículos reseñados toman esta práctica cooperativa como modelo a seguir, entendemos que sería muy recomendable profundizar el trabajo y promover su difusión.

Leonardo Pessina (2012: 81-92) nos relata, para el caso de Brasil, los alcances del “Estatuto de la Ciudad”, una ley sancionada en 2001, coronando diez años de lucha de los movimientos populares agrupados en el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNUR). Según el autor, a fuerza de legislar el proceso concretó avances significativos en la difusión de una nueva concepción de la planificación, con gestión democrática. Pero aún quedan retos pendientes: proyectos con dificultades para su tratamiento en el Parlamento, así como el caso de ciudades que todavía no aprobaron sus planes y gestores urbanos que no aceptan los procesos participativos. En todo el proceso es posible ver con claridad la impronta de los intereses de especulación inmobiliaria y su poder de *lobby*. Por otra parte, el carácter participativo de los procesos se ve vulnerado por la fragilidad de las entidades representativas de la sociedad civil. Los planes para la vivienda han tenido su etapa prolífica, pero aún adolecen de limitaciones. Así, el relato es útil para subrayar la cuestión de la convivencia entre gestores públicos e intereses especulativos –representados tanto por agentes inmobiliarios como por empresas constructoras que, para colmo, aparecen financiando campañas políticas–.

La explicación del caso de Paraguay remite al carácter históricamente desigual de la distribución de sus tierras (Vila, 2012: 95-110). Con origen en el latifundio, desde la Guerra de la Triple Alianza hasta nuestros días, casi el 20 % de la tierra rural ha terminado en manos de empresas y ciudadanos extranjeros. Así mismo, el 85,5 % de los títulos están concentrados en menos del 3 % de la población. Como contraparte, la más acentuada pobreza se localiza en zonas rurales, afectando al 47 % de la población.

Muchos campesinos e indígenas, al ser expulsados de sus tierras, se ven obligados a emigrar a las periferias urbanas donde las condiciones de vida son de alta precariedad. No existen políticas claras para afrontar estos déficits, ni en la ciudad ni en el campo. En este marco, los “sin techo” desarrollan estrategias propias: asentamientos espontáneos y ocupación de tierras, por un lado, y organización en cooperativas de vivienda, por otro. En el primer caso los problemas principales son la baja calidad ambiental y la escasez de servicios.

El segundo ejemplo remite a experiencias de autoconstrucción mutua, junto a las ONG –fundamentalmente eclesásticas–. Con ayuda del Centro Cooperativo Sueco se replicó la experiencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) uruguaya. Se crearon cooperativas; y no sin luchas se alcanzó la aprobación de un marco legal y la creación de un fondo para la construcción de viviendas cooperativas. Sin embargo, la principal limitación para esta valiosa

iniciativa es la falta de tierras disponibles (debido fundamentalmente a su elevado precio). Así mismo, los avances conseguidos en el marco legal todavía no se reflejan en la práctica, dada la insuficiente voluntad política, la densa red burocrática y la inoperancia institucional. Completando este panorama desalentador se menciona el recrudescimiento de la política de criminalización de las luchas sociales.

Bolivia. La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional asimila el acceso al suelo con derecho a la construcción del hábitat, dejando en claro que éste, al igual que los procesos que lo sustentan, no puede poseer titularidad privada, ni ser mercantilizado (Arévalo y Bazoberry, 2012: 113-126). El texto constitucional garantiza, en tal sentido, el derecho a la propiedad individual y colectiva, a condición de que cumpla una función social y no repercuta en perjuicio del interés colectivo. Dado que tradicionalmente la idea de regularización se asociaba directamente con la de propiedad privada, lo regular equivalía a propiedad privada y lo irregular a habitar el territorio sin gozar de “derecho legal” de propiedad. Así, lo que el artículo propone es que pensar en garantizar derechos de propiedad que se han diluido es seguir apoyándose en una visión occidental y colonizadora del derecho.

De lo que se trataría entonces, más bien, es de buscar el reconocimiento de *otras* legalidades dentro del pluralismo jurídico implícito en el Estado Plurinacional. Tras describir la normativa hoy existente en el país se señala el quiebre entre las regulaciones vigentes desde mediados de siglo XX y el ascenso al gobierno de Evo Morales. Apoyados en el análisis documental, los autores subrayan la existencia de tensiones en el país vinculadas con las diversas miradas sobre el desarrollo. Por un lado, aparece el marco correspondiente al principio de “vivir bien” y las iniciativas impulsadas por los movimientos sociales, promoviendo el derecho colectivo al territorio. Por otro, la persistencia de principios liberales apoyados en la propiedad privada, propendiendo a la regularización del suelo como mercancía y a la primacía del derecho individual por sobre el colectivo. Frente a estos retos los autores reclaman que la academia no está incorporándose al debate sino con planteos tibios, poco innovadores y un escaso compromiso con los movimientos sociales contrahegemónicos.

El caso de Perú, ejemplificado a partir del análisis limeño (García y Miyashiro, 2012: 129-138), nos muestra que, atinente al derecho al suelo, la intervención estatal se caracteriza por su neta orientación en beneficio de sectores medios y altos, con un marco legal neoliberal. Por añadidura, la Constitución eliminó el derecho a la vivienda y modificó regresivamente la ley de expropiaciones.

Sin embargo, los sectores populares, tras luchas de varias décadas, han accedido a una porción de tierra bajo la modalidad de ocupación /autoconstrucción, usualmente sobre áreas de riesgo desprovistas de servicios básicos y de asistencia técnica. Ante este estado de cosas el Estado intervino de manera populista, canjeando la ocupación del suelo por votos (entregando terrenos periféricos sin servicios y de difícil acceso, o mediante el anuncio, luego incumplido, de políticas de inversión para la instalación de servicios). A través del Banco Mundial se entregaron títulos de

propiedad, pero esto no formó parte de una política integral de acceso a la vivienda, y la carencia de servicios urbanos continúa.

En suma, la experiencia peruana, y en especial la limeña, advierten sobre el yerro de pensar que el problema de la vivienda termina cuando se obtiene la tenencia del suelo. Es preciso construir viviendas y garantizar servicios. Respecto de las experiencias de organización popular se destaca el registro de esfuerzos que, aunque esporádicos, se sostienen en reivindicaciones temáticas puntuales, pero que terminan desvaneciéndose una vez cubierta la demanda.

Nicaragua. El trabajo inicia reconociendo la ausencia de un "Estado Social Benefactor" que, en cambio, se embarca en la implementación de políticas neoliberales, generando tensiones con los reclamos de los movimientos sociales (Guadamuz, 2012: 141-152). Entre 2006 y 2007 casi el 40 % de la población registraba problemas de acceso a la vivienda (sin incluir los de hacinamiento), siendo uno de los principales obstáculos la dificultad de los municipios para disponer de tierras aptas. La mayoría son de propiedad privada y la figura legal vigente para expropiar dificulta su aplicación. Esto determina que las viviendas sociales sean construidas por grupos privados que, en pos de maximizar sus beneficios, las radican en las afueras del ejido, desprovistas de servicios básicos, vialidad, etc.

En suma, muchísimas familias residen en áreas de riesgo sin servicios, o con ellos en forma insuficiente, y bajo condiciones paupérrimas. En este marco, desde el gobierno se desarrollaron planes masivos de titularización con apoyo financiero del Banco Interamericano de desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Centro de Promoción del Desarrollo Local (CEPRODEL), en colaboración del Centro Cooperativo Sueco, desarrolló un modelo de vivienda cooperativa, por ayuda mutua, pretendiendo replicar la experiencia uruguaya, bajo el imperativo de la participación de la comunidad en los programas de desarrollo urbano. Bajo esta consigna, unos doscientos cincuenta grupos cooperativos tramitaron la obtención de su personería.

Por añadidura se logró promulgar una ley de vivienda que, entre otras cuestiones, contempla la creación de un Banco Nacional de Tierras Urbanizables. Sin embargo, no exige a los gobiernos locales poner terrenos a disposición del Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR), y ya que los mismos son autónomos respecto del Gobierno Central se limita la posibilidad de actuación de dicho organismo.

Retomando la visión histórica desde la colonia, el caso de Honduras (Trundle, 2012: 155-166) apunta al origen de la propiedad privada y la cuestión de la mercantilización de la tierra, problemáticas profundizadas durante la era neoliberal. La ocupación informal de tierras urbanas es una estrategia central de acceso al suelo para los sectores más pobres, y frente a la problemática no se registra voluntad política para enfrentarla. El autor pone en el centro del conflicto el hecho de que el Estado siempre haya priorizado la preservación de los derechos de la oligarquía terrateniente, financiera e industrial. La inseguridad por violencia y criminalidad genera autoconfinamiento, y la mercantilización de

los servicios públicos niega el derecho a la ciudad para grandes sectores de la sociedad. Y el problema también se replica en áreas rurales. En tanto no podemos esperar que iniciativas en este sentido vayan a ser propulsadas por los políticos vigentes, o por los empresarios, el autor señala que la opción es abrir un proceso de lucha a partir de la organización de movimientos sociales, con capacidad de organizar y capacitar a las mayorías.

Blanco (2012: 169-182) también analiza el caso de El Salvador con el abordaje de la temática del acceso al suelo desde la etapa de la conquista, contraponiendo propiedad comunal tradicional con nuevas formas de posesión de la tierra (privada, colonato, arrendamiento y ocupación de hecho).

Los gobiernos sucedidos registran como factor común el fracaso de las medidas tomadas para solucionar o frenar la inequidad que implica esta cuestión. Según el autor, se trata de "entender que *lo normal ahora no fue siempre habitual, y de reconocernos como descendientes del despojo*". En el haber, pondera el valor de la iniciativa Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), que ha jugado un rol relevante en el logro del acceso a la tierra y la capacitación de la población organizada. Por último subraya la importancia del Proyecto de Ley Especial de Vivienda de Interés Social, que cuenta con el aval de diversas fuerzas políticas y la experiencia de las cooperativas de vivienda, con exitosa labor en el centro de San Salvador.

Morán y Estrada (2012: 185-198) exponen, para el caso de Guatemala, las diferentes formas de las que se han valido los sectores de menores ingresos para acceder al suelo y la vivienda, a la par que describen el marco legal respectivo. Con respecto a lo primero, los mecanismos vigentes representan para la población condiciones de inseguridad, carencia, deterioro o deficiencia de servicios básicos, así como altos niveles de hacinamiento.

Se trata de a) Fraccionamientos privados en el mercado informal de tierra desvalorizada, en zonas de riesgo o con servicios precarios; b) Fraccionamientos estatales de lotes con servicios, de dimensiones mínimas, en áreas periféricas y con mala calidad de servicios; c) Cuartos de alquiler o "palomares" con problemas de hacinamiento; d) Ocupación de terrenos estatales o privados y e) Legalización sin regulación, es decir, titularización de viviendas sin garantía de condiciones básicas. Atinente al marco legal, si bien existen herramientas positivas, como la nueva Ley de Vivienda (2012), aún falta implementar una Cartera de Suelo para vivienda popular. El autor reclama cuestionar el carácter privado de la propiedad del suelo, que con la contrarrevolución perdió la "función social" vigente en el periodo 1945-1954, cuando el interés social primaba por sobre el particular.

Cuba se presenta como un caso singular, tras la revolución de 1959. El origen de la propiedad privada de la tierra y el latifundio –como rasgos derivados del mismo pasado colonial– es común al resto de Latinoamérica (Díaz, 2012: 201-214). A partir de los años sesenta se verifica la promulgación de una serie de leyes que facilitan el acceso a la vivienda urbana y a la tierra para el campesinado. Se desarrollan políticas de planificación urbana, estableciendo centros para la localización de industrias

y servicios sociales y entregando gratuitamente terrenos para la autoconstrucción. La vivienda puede transmitirse generacionalmente, pero garantizando su uso residencial. Los lotes deben construirse, dentro del año desde el otorgamiento, caso contrario, se extingue el derecho concedido.

El crecimiento acelerado y no planificado de las ciudades es subrayado como problema a nivel nacional, ya que genera zonas deficitarias, difíciles y costosas de corregir. Para otros usos se ceden terrenos por lapsos anuales acotados. Se resalta el logro de haber planificado la descentralización industrial, permitiendo así frenar el crecimiento de La Habana y previniendo la macrocefalia capitalina, tan común en otras ciudades latinoamericanas.

La autora destaca otros grandes hitos como la ausencia de especulación inmobiliaria y la recuperación del centro histórico de La Habana, sin desplazar la población original ni variar su uso residencial. Finalizando, llama la atención sobre el problema de la desigualdad espacial, verificada desde los años noventa por la apropiación diferencial de recursos y la emergencia de nuevos actores económicos. También, por el crecimiento de la mancha urbana, que deviene en problemas de accesibilidad y transporte.

El trabajo cierra llamando la atención sobre el hecho de que el suelo urbano sigue sin ser valorado como tal, en tanto su precio derivado de la localización no se contempla en las tasaciones.

El relato sobre México, a cargo de Iracheta (2012: 217-228) da comienzo con una interesante caracterización conceptual, sobre lo que el autor entiende por *derecho a la ciudad*, haciendo hincapié en su esencia integral y política y superando interpretaciones “viviendistas” y jurídicas.

La segregación social, la precariedad y la informalidad urbana son problemas crecientes que las políticas públicas –como las de vivienda– han agudizado por estar pensadas más para resguardar a los sectores del empresariado inmobiliario que a la población de bajos ingresos.

En las ciudades del área metropolitana de México la expansión del suelo irregular supera a la de suelo formal. Las viviendas de interés social están alejadas de los centros y muchos lotes centrales quedan librados a la especulación. La explicación que brinda el autor apunta al modelo económico-político dominante. La crisis de las instituciones (como las de planificación), la desidia, ignorancia y corrupción y el predominio del paradigma liberal, explicarían la vigencia de la presión especulativa.

Ahora bien ¿se trata de una crisis del capitalismo o hay que repensar el concepto vigente de desarrollo? Los Estados no han logrado hacer frente a los problemas de la pobreza y sólo desarrollan políticas asistencialistas, focalizadas, que no transforman las causas de fondo. Frente a esto el autor carga las tintas sobre los actores centrales del proceso: los organismos públicos

de planificación en lugar de los movimientos sociales –como en otros artículos–, proponiendo la orientación del desarrollo desde una perspectiva de economía social, donde “la mejor política social es la política económica” (Iracheta, 2012: 217-228).

## Conclusiones

La compilación reseñada representa un enorme esfuerzo documental, ofreciendo una mirada actual sobre la problemática de la vivienda en América Latina. Aporta claras evidencias de que el no acceso registrado en la mayoría de los países dispara mecanismos de acceso informal, moralmente aceptados por los autores, dada la imposibilidad o dificultad para su concreción legal. Resalta el ejemplo de Cuba, por encarnar el único caso donde la propiedad privada no es la que rige la tenencia del suelo, cuestión que todos los artículos señalan como problema de fondo. Por otra parte, los casos de Brasil, con el Estatuto de la Ciudad, y Uruguay, con el proceso cooperativo, sobresalen por haber implementado iniciativas que representan señeros avances respecto del resto de América Latina.

Sin embargo, una conclusión que evidencia la obra es que todas las medidas implementadas para garantizar el derecho al suelo y la ciudad en América Latina –salvo el excepcional caso cubano– resultan haber fracasado, o afrontan importantes obstáculos para cumplir sus metas. Y en tal sentido creemos que es fundamental indagar el *por qué*. Las razones que pueden rastrearse en los distintos capítulos ponen en foco a los gobiernos, en tanto no aplican la “voluntad política” para promulgar o hacer cumplir las leyes y regular el mercado de tierras. En todos los trabajos, con mayor o menor fuerza, emerge el supuesto de que el Estado es el encargado de garantizar el derecho al suelo para todos (González, 2012: 233). Varios autores proponen, también, revisar la propiedad privada del suelo como figura legal, aunque sin explicitar iniciativas.

A pesar de que el libro da comienzo con una lectura sobre el problema a estudiar, centrada en la temática de la propiedad privada, ya finalizando el primer capítulo “la tensión entre el derecho y el negocio” pone en contradicción el diagnóstico y la propuesta de la obra:

Ejemplos hay en el mundo, y son muy notorios, en que el suelo urbano de las ciudades es público, y lo que cada familia tiene sobre el que le corresponde, es el derecho de uso. Pero sin llegar a ese extremo, que puede parecer subversivo, hay muchas maneras de que el Estado intervenga, para complementar la acción del mercado –y si es necesario para reemplazarla–, creando una oferta hoy inexistente, para una demanda desbordante (Nahoum, 2012: 20 –la cursiva es nuestra–).

Ahora bien, si hay acuerdo en que el problema es la propiedad privada del suelo, ¿por qué no llegar a dicho “extremo”?, ¿no se convierte en una omisión teórica y política fundamental si se pretende arribar a acciones reales que resuelvan radicalmente la cuestión?

Desde otro punto de vista ¿podemos catalogar como mito el aserto de que nuestras ciudades no tienen suelo para las demandas de todos? Es decir ¿es un problema de *cantidad* de suelo disponible? Y si el eventual mito fuera derribado ¿ello implicará que los Estados puedan resolver su dificultad para garantizar los derechos constitucionales?

El análisis de los casos compilados muestra que el carácter capitalista de la producción urbana queda soslayado en la búsqueda de soluciones estatales, que no cuestionan causas de fondo. Si bien varios autores hacen hincapié en el problema de la propiedad privada, la mayoría termina *cayendo en la trampa* de confiar, para enfrentarla, en los marcos normativos y en la “reflexión y buena voluntad” de los gobiernos. En tal sentido, opinamos que puede ser valioso retomar los planteos sobre la producción desigual del espacio urbano, aportados por autores marxistas como Harvey (2013), Garnier (1976; 2011) y Lefebvre (1978), así como también repensar, con Gramsci (1977), la cuestión de los límites del Estado como garantes del derecho a la ciudad.

Actualmente estos aportes, desarrollados desde los años sesenta, suelen ser soslayados ante la urgencia por encontrar una solución rápida a los gravísimos diagnósticos. Sin embargo,

entendemos que pueden constituirse en fuentes eficaces para interpretar y transformar las ciudades “duales”. En particular, por su insistencia en la necesidad de que esto ocurra *por fuera de los límites del capitalismo*, dentro del cual, y más allá del marco jurídico, todas las soluciones serán parciales o coyunturales. En suma, creemos que para responder al *por qué* las políticas de acceso al suelo fracasan *siempre y en todos los lugares*, aún mediando –en mayor o menor grado– la organización, la voluntad política y las normativas, es oportuna la revisita a aquellos aportes, con foco en las dinámicas que rigen la producción urbana, a partir de considerar el problema del capitalismo como modo de producción, independientemente de la forma histórica que tome y del Estado que se haya configurado. Admitimos que una decisión en tal sentido no estará exenta de incomodidades, en tanto socava la visión instalada sobre cómo comprender las ciudades y cómo pensar el rol del Estado. También, porque cuestiona estrategias hasta ahora consideradas propicias para resolver estos problemas (en particular atinentes al alcance de las políticas públicas y la regulación). Sin embargo, opinamos que vale la pena afrontar el desafío convencidos de que la lectura o relectura de las obras señaladas, entre otras, así como la implementación de las tareas propuestas, permitirán echar luz y avanzar en el logro de soluciones para tan relevante cuestión.

## Referencias bibliográficas

- ARÉBALO, M. y G. Bazoberry (2012). “¿Suelo o territorio?”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- BLANCO, C. (2012). “Las brechas, la inequidad, la exclusión. Diálogo de un mismo país”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- DÍAZ, S. (2012). “Un caso singular”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- FERNÁNDEZ Wagner, R. (2012). “Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- FRANCO, J. y R. Vallés (2012). “El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- GARCÍA Quispe, R. y J. Miyashiro Tsukazan (2012). “Lima: una historia de ocupaciones y olvidos”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- GARNIER, J. P. (1976). “Planificación urbana y neocapitalismo”. *Geocrítica*. Barcelona. Núm. 6. Año 1.
- (2011). “Derecho a la ciudad y derecho para la ciudad: Un debate entre Jean Pierre Garnier y Horacio Capel”. *Scripta Nova*. Vol. XV. Núm. 353 [Disponible: [www.ub.edu/geocrit/sn/sn-353/sn-353.htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-353/sn-353.htm)].
- GONZÁLEZ, G. (2012). “Algunas sintéticas conclusiones y reflexiones”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- GRAMSCI, A. (1977). *Antología*. México: Siglo XXI.
- GUADAMUZ Madriz, O. (2012). “Un camino abierto a base de participación”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- HARVEY, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- IRACHETA, A. (2012). “La mejor política social es la política económica”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- LEFEBVRE, H. (1978) [1969]. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- MORÁN Mérida, A. y L. Estrada (2012). “Una situación muy grave, con avances en el marco legal”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- NAHOUM, B. (2012). “La tensión entre el derecho y el negocio”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- OLSSON, J. (2012). “Introducción. Para derribar este otro apartheid”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- PESSINA, L. (2012). “Una legislación urbana ejemplar, que no se aplica”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- SUGRANYES, A. y R. Morales (2012). “Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- TRUNDLE Fagoth, L. (2012). “De las ‘encomiendas’ al mercado. Quinientos años de desigualdad”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- VILA, C. (2012). “Muchos con poco; pocos con mucho”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.