



TITULO: “GOBERNANZA URBANA. CARACTERIZACIÓN DE LAS REGLAS FORMALES EN MATERIA URBANA EN LA ARGENTINA, REFERENCIADA EN MARCO DE DISCUSIONES Y NORMATIVAS EN LATINOAMERICA”.

**Área temática:** Estructura y dinámica de los sistemas urbanos

**Autora:** Mgter. Silvana Fernández

**Pertenencia institucional:** Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba – Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba.

**E- mail:** fernandezsilvana2003@yahoo.com.ar

## RESUMEN

Las reglas establecidas, instituidas en el proceso de producción de suelo urbano y de ciudad comprometen todas las instancias regulatorias de la estructura del derecho. “Vale la pena pronunciar la preeminencia que adquiere la figura de la propiedad privada (derecho de fondo) que otorga derechos exclusivos de disponibilidad a los propietarios...”(Fernández, 2011); instituto clave que posibilita los crecientes procesos de mercantilización de la tierra en el sentido de constituirse como valor de cambio y un activo capitalizable en lugar de un bien con valor de uso. (Alessandri C., 1992).

Es clave la dimensión jurídica en los procesos de configuración urbana y específicamente el instituto del derecho de propiedad en este asunto que van definiendo la conformación del mercado de suelo urbano, no accesible para todos.

Los procesos de urbanización reconocen diferentes ámbitos de acuerdos de reglas, y se rigen también por las normas urbanísticas, constituyendo lo que se denomina derecho urbanístico. En Argentina no se reconoce al derecho urbanístico como una rama autónoma del derecho; y la potestad de regulación urbana u organización de los aspectos administrativos con respecto al uso del suelo es competencia de los gobiernos municipales, lo que nos ubica ante una situación de gran dispersión de pautas urbanísticas según cada localidad y escasa sujeción a normativas regulatorias nacionales en el establecimiento de principios urbanos generales o presupuestos mínimos de urbanización.

El propósito es reconstruir los principales antecedentes de los marcos regulatorios en materia urbanística de Argentina, y de algunos países latinoamericanos, en principio Brasil y Colombia. El objetivo es lograr caracterizar el conjunto de reglas formalmente establecidas con respecto a la producción de suelo urbano caracterizando los niveles gubernamentales con responsabilidad en la materia en diferentes países. Con ello se logrará constituir el avance en una de las líneas de trabajo de un proyecto de investigación mayor en el que se pretende la caracterización de las reglas formales e

informales implicadas en los procesos de urbanización en tres ciudades de la Argentina. Analizar el marco jurídico y las pautas que se reglan en otros países constituyen un soporte analítico fundamental para tal propósito.

La estrategia metodológica seguida refiere a un abordaje de investigaciones académicas de autores latinoamericanos sobre la temática, análisis de las normativas específicas de cada país y referencias y datos aportados a través de contactos con redes de investigadores de los países mencionados; indagando principalmente en orden a tres dimensiones: lo estatuido, su implementación en diferentes niveles gubernamentales, la discusión académica-política imperante sobre las regulaciones y las principales demandas desde allí surgidas; ya que las acciones jurisprudenciales interpretativas, las experiencias de otros países latinoamericanos, la discusión desde ámbitos académicos, y la estructuración de una demanda sostenida desde las organizaciones sociales, abren un espacio discursivo y de acción política en cuanto a revisión de lo reglado.

**Palabras Claves:** goberanza urbana – reglas formales de producción urbana – reformas urbanas

# TITULO: "GOBERNANZA URBANA. CARACTERIZACIÓN DE LAS REGLAS FORMALES EN MATERIA URBANA EN LA ARGENTINA, REFERENCIADA EN MARCO DE DISCUSIONES Y NORMATIVAS EN LATINOAMERICA.

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de urbanización son objeto de observación e interpretación de numerosos científicos que desde diversas perspectivas estudian sus particularidades en el mundo actual. De la diversidad de abordajes desde las cuales se analizan las ciudades se distinguen un conjunto de tópicos que buscan caracterizar los procesos de producción urbana en Latinoamérica.

El propósito de esta ponencia es contextualizar el actual marco de discusión con respecto a las dinámicas que operan en la urbanización latinoamericana, los análisis sobre las características normativas que definen dichas dinámicas urbanas y los reclamos de modificaciones a esas reglas; desde diversas y paradigmáticas situaciones progresistas que presentan algunos países de la región.

Aquí se entiende que dar una vez mas lugar a esta, reiterada tal vez, discusión contribuye a problematizar analíticamente la situación de millones de personas que viven en ciudades sin gozar el derecho a la ciudad, o sea al disfrute de los servicios urbanos y la vivienda que implica la vida en las aglomeraciones urbanas.

La presentación se estructurará desde una caracterización de la perspectiva marco de la gobernanza urbana desde la que se pretende enfocar la contextualización pretendida entendiendo como tal el conjunto de normas que rigen determinados procesos. Luego se abordará el fenómeno urbano en Latinoamérica y ciertos planteos sobre diferentes abordajes y emergencia de diferentes preocupaciones en distintos períodos, o sea, qué cosas se han estudiado de las ciudades y qué cosas han emergido como preocupantes, y por último, se evidenciarán ciertas pautas normativas que caracterizan los procesos en Argentina y su situación relativa con respecto a otros países que han logrado otros planteamientos en cuanto a reglas formales con respecto a las ciudades, como son los procesos dados en Brasil o Colombia.

## UNA LECTURA DESDE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD

La gobernanza es una categoría de análisis que sirvió fundamentalmente para dar cuenta de las transformaciones estatales pos-burocráticas y las nuevas modalidades de gestión de lo público en el contexto de reestructuración neoliberal acaecido a partir de los años 70. Es un término polisémico y que ha sido utilizado y definido analíticamente por diferentes autores y aplicado a diferentes contextos histórico-políticos y ha dado cuenta de procesos referidos a la toma de decisiones estatales, a los procesos de descentramiento del Estado y a las nuevas de reglas de juego que imperaban. Ha oficiado como marco explicativo ante la emergencia de nuevas reglas y redes de decisiones ante la conformación de las instancias supranacionales como la Unión Europea. (Mayntz, 1993; Prats, 2003).

En este sentido Mayntz (1993) refiere que en sus comienzos la teoría de la gobernanza estuvo asociada a las cuestiones procedimentales del gobernar o conducción política y a partir de los 90 adquiere relevancia como categoría que expresa un nuevo modo de gobernar diferente al modelo burocrático de control jerárquico y que se caracteriza por mayores relaciones de cooperación entre el estado y actores no estatales en las decisiones públicas. El contexto de reestructuración neoliberal y la emergencia de diferentes actores en los procesos de decisión y su legitimación han sido explicados desde la gobernanza. Conocer cómo se caracterizan hoy las relaciones de articulación entre actores no estatales y el Estado en la producción de los espacios urbanos y qué instituciones sostienen ese marco de relaciones y cómo sería deseable repensarlas es lo que guía esta presentación.

La gobernanza habla de un entramado institucional definido por pautas formalizadas de interacción (reglas formales) y “prácticas organizativas” (Appendini, 2002:75) o reglas informales, refiriendo en definitiva a “pautas de interacción de actores estratégicos” (Prats, 2033.244) en la organización social. Esta redefinición de pautas en la organización o articulación de lo social se manifiesta en diferentes planos con reglas específicas, entre ellos en las estrategias de configuración de las ciudades. En este sentido analizar el entramado institucional formalizado y las prácticas organizativas que allí imperan nos permiten entender la gobernanza urbana. Las pautas o reglas formales, escritas, explícitas, convenidas orientan un marco de prácticas posibles, de rutinas de actuación no formalizadas, que serán las que a su vez redefinen nuevamente las reglas formales.

Cuando un modelo de coordinación no jerárquico-burocrático comienza a imponerse en los 70-90 en el marco de las crisis de los estados bienestarristas y su reestructuración, emergen desde el ámbito académico dos “directrices” como formas alternativas de gobernanza social, basadas en los principios del mercado y los principios de la auto-organización horizontal; ambas constituidas en alternativas al control jerárquico estatal en crisis (Mayntz, 1993). Una visión con pretensiones de mayor democratización que la otra.

En la década de los 80 se imponen como estrategias valoradas de gestión la cooperación, la constitución de redes, los procesos de descentralización territorial de las decisiones, etc. como manifestaciones de la coordinación entre actores para la toma de decisiones y la configuración de la cosa pública, reconociéndose la tensión entre los principios organizativos mercantilistas o democratizadores mencionados. De ello resultan redes de políticas o policy networks que incluían el tercer sector o sociedad civil organizada, hasta los acuerdos neocorporativos entre agencias públicas y actores privados. A ello se suma el proceso de descentralización territorial del poder donde estas tensiones son más notorias y las gestiones de las ciudades han sido el plafón más visible de dichas disputas en pequeñas escalas. Las instituciones (relaciones de producción, las relaciones de propiedad, el mercado de suelos y la generación de renta del suelo, etc.) se analizan desde las prácticas organizativas concretas en los contextos locales, allí son observables en términos tangibles, como lo sostiene Appendini (2002).

El patrón de interacciones establecidas entre los actores se funda en reglas de juego, es decir en las instituciones formales e informales que van pautando el comportamiento de los actores, quienes a su vez en su actuar van redefiniendo las propias reglas. No hay una mirada dicotómica, diseccionada de las convenciones más formales o las pautas más informales sino que se concibe como un conjunto complejo de procesos que tienen lugar desde la legitimidad otorgada por pautas culturales de una sociedad en donde se reconoce un proceso de constitución histórica. Desde allí entenderemos la multiplicidad de normas yuxtapuestas a partir de las construcciones en diferentes procesos históricos, como capas de sedimentos de nuevas reglas formalizadas sobre viejos arreglos institucionales aun vivos. Los híbridos generados es el enfoque desde el que Gargarella (2011) analiza la Constitución Nacional Argentina en tanto norma formal, que define el encuadre institucional fundante de nuestra sociedad.

En el marco de las híbrides generadas y en las que están por redefinirse a partir de las nuevas propuestas de cambio de reglas de juego que podría promoverse, debemos incorporar un concepto más que se asocia a la gobernanza y es el de gobernabilidad. Este refiere a las capacidades de las sociedades para atender sus propias demandas a partir de respuestas institucionalizadas y será ese marco de gobernabilidad definido, el marco de posibilidades en el que podrán acontecer las propuestas de los cambios o reconsideraciones de reglas y pautas de interacción. La gobernabilidad trabaja sobre la tensión permanente de la estabilidad y permanencia del sistema político a partir de las alianzas que lo sostienen, en el medio de los cambios y respuestas generadas por demandas que logran constituirse e impactar en la agenda pública.

La gobernabilidad refiere entonces a la capacidad de formulación de políticas que tiene un gobierno para alinear capacidades con necesidades que se le plantean. La gobernabilidad dependerá de la calidad de las instituciones y a su vez influirá en ellas, en las reglas de juego reforzando unas o debilitando otras. Cómo se plantea la gobernanza o el entramado institucional o patrón de interacciones de actores estratégicos, cuáles son las dinámicas de resolución de conflictos ante las demandas de los actores estratégicos y las posibilidades de procesar nuevas demandas, van a ir redefiniendo las características de gobernabilidad.

Una de las tensiones presentes en torno al planteo teórico de la gobernanza y gobernabilidad, es el carácter normativo que puede suele implicar el desarrollo de este enfoque al analizar instituciones o reglas de juego o las capacidades estatales, definiendo un modelo ideal de articulación entre actores y constitución de redes. Esta perspectiva es propia de producciones o discursos generados desde los organismos internacionales que legitimaban las transformaciones estatales propiciadas para la desregulación mercantil ante la crisis de acumulación capitalista por la reducción de las tasas de ganancias. Estas miradas se construían desde la promoción de mayor participación en las decisiones señalando la buena gobernanza desde un inventario de “buenas prácticas” a desarrollar como discurso fundante, pero en definitiva promovían la liberación de las fuerzas del mercado.

Por otro lado la gobernanza es una categoría con capacidad analítica en tanto permite identificar los patrones de interacción existentes y los modos de gobernabilidad o estabilidad que requiere. De todos modos esta tensión descriptiva-analítica y normativa está presente en la bibliografía y nos interpela en las propias discusiones grupales de investigación. Más allá de los discursos de legitimación, la idea es reconocer el enfoque complementario de las miradas y la imposibilidad de una sin la otra, a pesar de los propios esfuerzos en centrarnos en la potencialidad analítica, o sea conocer como se dan las reglas, pero eso no sucede sin una valoración.

La mirada normativa aporta un parámetro de valoración para el análisis que se hace presente en dos sentidos: 1) como ya dijimos, como elemento de análisis al aparecer en el discurso legitimador (especialmente en períodos de reformas, por ejemplo al resaltar las bondades que implica la descentralización, la desregulación, o la reestatización, etc.); y 2) también opera la dimensión normativa como parámetro valorativo para el análisis sobre los efectos no deseados o los sesgos de las políticas o de las reglas que las sustentan, sentido este último en el que la rescata Mayntz (1993). Ello permite, por ejemplo, analizar la pluralidad de actores habilitados por las reglas o instituciones establecidas y valorar el carácter de las reglas en tanto refuerzan o retraen procesos democráticos, o la posibilidad o no de la captura de la política pública por los grupos de interés, o la predominancia de las estrategias de los vetos mutuos entre actores políticos estratégicos.

¿Qué reglas de juego formales o entramados institucionales operan en las producciones de los espacios urbanos en América Latina? ¿Cómo resuelven los diferentes países las coordinaciones multinivel de gobiernos en esos procesos? ¿Qué actores se han constituido y se constituyen como estratégicos? ¿Qué pautas formales se demandan y desde donde se legitiman? ¿Cómo son receptadas en las diferentes comunidades nacionales del continente?.

## **LA CIUDAD EN LATINOAMÉRICA**

Es bien cuestionable la pretensión de fijar características generalizables de la ciudad o los procesos de urbanización que abarque a la multiplicidad de ciudades comprendidas en Latinoamérica. Hay realidades muy diversas pero “no puede negarse la internacionalización tanto de los procesos económicos... y la existencia de políticas compartidas de “ajuste estructural” impuestas...” desde los organismos de financiamiento internacional; pautas que reconocen un impacto sobre el diseño de las políticas públicas, lo que incluye especialmente a las políticas urbanas. (Coloumb, 2013:3)

Numerosos estudios y datos dan cuenta de la urbanización de la población a nivel mundial y especialmente en Latinoamérica donde la población que vive en ámbitos urbanos ya supera el 80%. También se analiza el proceso de urbanización como un proceso de organización socio territorial funcional al proceso de acumulación capitalista y cómo ámbito de la reproducción social en tanto fuerza de trabajo.

Rescato lo sostenido por Pérez en cuanto a que las ciudades no son una realidad nueva, pero sí lo es “lo urbano” como fenómeno ya que el mundo está sometido a la urbanización en el “sentido de proceso más que su concepción como producto”. Ese proceso de organización es característico del capitalismo y se asocia a los procesos de industrialización y capitalización. (Pérez clase expositiva posgrado, Córdoba 2014).

Con respecto al fenómeno de urbanización en América Latina, lo caracteriza como el resultado de “la incorporación de las sociedades latinoamericanas en la división internacional del trabajo, insertándose en la industrialización que se consolidaba en Europa. La urbanización latinoamericana no está asociada a un proceso de industrialización y capitalización in situ sino a su articulación como proveedora de materias primas a los procesos de industrialización del capitalismo avanzado. Sostiene su argumento observando “la falta de correlación entre los indicadores de urbanización e industrialización, y la no correspondencia del incremento demográfico con el crecimiento del empleo urbano, particularmente industrial” (Pérez, 2013:49). Esta son las características de la gestación urbana en el continente desde este análisis.

La urbanización en Argentina estuvo marcada por olas de inmigrantes europeos de áreas rurales de Europa que buscaban alternativas ante el despoblamiento del campo y los acentuados procesos de migraciones hacia las ciudades en busca del empleo industrial<sup>1</sup>.

En ese proceso de urbanización como fenómeno asociado a la producción de acumulación capitalista y reproducción social se reconocen diferentes períodos en los procesos de configuración urbana, especialmente en Buenos Aires. Existe un primer período caracterizado como “liberal” donde el Estado a partir de la garantía de la propiedad privada y su involabilidad, procuraba la no intervención en los procesos. El acceso a la vivienda y la producción de suelo urbano dependía de las relaciones de mercado y las soluciones residenciales eran individuales. (Pérez, 2013). La expansión urbana se definía a partir de la adquisición de tierras accesibles en las periferias urbanas y los procesos de construcción eran de resolución individual, ya sea autoconstrucción o construcción mercantil a pequeña escala. El aprovisionamiento de infraestructura y servicios urbanos se lograba ante la demanda de población asentada y así se iban constituyendo los barrios que expandían la ciudad más allá del centro.

En un período posterior, caracterizado como bienestarista, posterior a la crisis de 1930, implicó un nuevo replanteo en el entramado o estructura institucional, donde el estado a partir de los gobiernos locales adquiere un rol regulador de la construcción urbana. Aparece allí las regulaciones formales más importantes en cuanto a producción de suelo urbano como forma de reglar el proceso de crecimiento de las ciudades y la necesidad de dotar el territorio de servicios urbanos, hecho que procuraba condiciones de habitabilidad para la población pero que a su vez replicó en un encarecimiento del suelo urbano con la consecuente exclusión de mayor porcentaje de la población a su acceso.

El estado asume un papel de proveedor de viviendas y servicios, que Pérez analiza desde la economía política como una tensión entre procesos desmercantilizados y procesos mercantilizados. Los procesos desmercantilizados de producción de suelo urbano se concretaban a través de dos mecanismos: la provisión de servicios y la no aplicación de las ganancias en el precio final, o a partir de estrategias monetaristas como aumentar la capacidad adquisitiva de los habitantes a través del otorgamiento de créditos blandos para acceder a las ofertas de viviendas y suelo urbanizado en el mercado de tierras.

---

<sup>1</sup> Algunos intentan asociar ciertas prácticas en el hábitat a las prácticas rurales de estos inmigrantes, comprendiendo desde allí la autogestión de sus hábitats, reconsiderando las “cuestiones irregulares” desde ciertos parámetros culturales que deben ser rescatados.

Es necesario plantear que los aspectos estructurales que se institucionalizaban y se institucionalizan se dan en un proceso de múltiples niveles. Por un lado a nivel nacional se mantiene sin revisión el derecho de propiedad casi absoluto y por otro lado los gobiernos locales regulan los procesos de construcción urbana a partir de la garantía del ejercicio de la propiedad privada, desmercantizando procesos que redundarán en mayor valor del suelo urbano convertido en mercancía de cambio.

La reestructuración neoliberal ha implicado un proceso de remercantilización en toda forma de organización social y especialmente en los procesos de producción urbana.

## **GOBERNANZA URBANA NEOLIBERAL**

Los principios mercantiles se impusieron como forma de coordinación en el auge neoliberal de fines de siglo y desde este abordaje explicativo emergieron las discusiones sobre las contradicciones de dichos procesos de organización social con la democracia. Este proceso es observable en las dinámicas mercantilizadas de producción urbana y donde también se hacen evidentes las contradicciones con la democracia en los términos de garantizar el acceso y goce para todos a los servicios urbanos, realidades de exclusión constatadas según múltiples análisis basados en datos empíricos.

En el periodo de reestructuración neoliberal la ciudad como ámbito que concentra servicios, equipamiento y recursos humanos es la condición necesaria de los procesos de acumulación capitalista. Pero a su vez la urbanización es no solo la aglomeración en cuanto condición necesaria sino también es parte de la propia estrategia de acumulación del capital. La producción de espacios urbanizados pasa a ser una importante dinámica de acumulación del capital y a partir de la década del 90 los patrones de interacción y los actores estratégicos constituidos dan cuenta de ese proceso. (Pérez, 2013, 2014; De Mattos, 2008, Harvey).

En esta dinámica nuevas formas de gobernanza o de entramados institucionales se imponen generando híbridos en cada ciudad a partir de su amalgama con los procesos institucionalizados previamente (Theodor, Nick y Brenner, 2009:5). Esto es caracterizado por Pérez como la remercantilización de los procesos de urbanización con un sólido análisis del que aquí intentaré dar alguna aproximación a su planteo para caracterizar la gobernanza neoliberal.

Señala que la reestructuración neoliberal del capitalismo a nivel internacional implicó nuevas reglas de juego, lo que significa el replanteo de las condiciones estructurales ante la crisis de rentabilidad del capital caracterizado como la apropiación por el capital de una porción cada vez mayor del excedente, negando el acuerdo de bienestar (2014:7) e implicó un cambio del modelo de intervención estatal, donde la acumulación del capital se impone como estrategia explícita en detrimento de la redistribución social.

Uno de los ámbitos privilegiados de capitalización son los espacios urbanos en tanto que se mercantilizó todo el proceso de producción de suelo urbano “en detrimento de las acciones desmercantilizadoras de épocas anteriores” (2014:9). El proceso de desregulación promovió la ampliación del campo de actuación de las empresas privadas, que se constituyen como actores estratégicos en la urbanización orientando su producción hacia algo más que viviendas, hacia los “conjuntos urbanos” que incluyen la producción de los soportes materiales, mas los equipamientos y las viviendas como un producto orientado al “consumo” de sectores con poder adquisitivo, y así los componentes urbanos se van constituyendo en valorizados bienes de cambio en detrimento de su carácter como bien de uso. Se vende el conjunto urbano.

En esta dinámica opera una exclusión del Estado en el proceso de producción de la urbanización, pasando a cumplir un papel de “promotor, facilitador y articulador de las acciones habitacionales” (Schteingart y Patiño, 2006:162 citado por Pérez 2014: 9) concluyendo que “el resultado fue la mercantilización de la producción de la urbanización para los grupos de bajos ingresos, anteriormente atendidos por medio de la promoción estatal”.

Los patrones de interacciones entre actores estratégicos comprenden a las grandes empresas y su alianza neocorporativa con el Estado en tanto éste reconfigura su rol de proveedor de viviendas al de facilitador a partir de estrategias monetarias con otorgamiento de créditos. Los recursos públicos orientados a la compra de tierras para la construcción de viviendas de interés social desde las prácticas desmercantilizadoras, según analiza Pérez, se reorientan hacia estrategias de subsidiar la demanda de viviendas dinamizando el proceso capitalista de producción urbana.

Ahora las tierras son adquiridas por los empresarios buscando bajo costos en las periferias urbanas, demandando el cambio de regulación para lograr el proceso de urbanización, aspectos que redundan en la valorización del capital adquirido. En esta dinámica el sector privado pasa a ser el planificador de la expansión urbana según los criterios de rentabilidad y el estado el demandado para la cobertura de los servicios. Además de ser el que se apropia de la revalorización del suelo.

Esto genera la “imposición de una forma determinada de crecimiento urbano por expansión que genera una estructura territorial “ineficiente, insustentable y fracturada”, junto con enormes superficies de tierra vacante servida con infraestructura dentro de las áreas urbanizadas (pág. 19).

La ciudad mercantilizada no es accesible para la población de menores recursos para quienes esa mercancía continúan siendo “un imposible” a pesar el “un exitoso proceso de urbanización mercantil” con grandes superficies urbanizadas y vendidas a millones de personas y así, “cerrado el círculo de la acumulación del capital”.

El neoliberalismo ha implicado el abandono de una visión integral de ciudad para fragmentar la mirada en cuestiones sectoriales (Cicolella, 2011:11) referidas a las fragmentaciones de la configuración urbana, los procesos de segregación social, las condiciones ambientales, la provisión de servicios y especialmente la movilidad. Al decir del autor arriba citado es una “etapa del capitalismo dominada por tendencias de mayor fractura social y territorial” reconociendo también la revitalización de algunos movimientos sociales.

La exclusión de la población que no accede al mercado no es propia solamente de esta dinámica, donde la resolución del acceso a la vivienda a partir de estrategias autoconstructivas o resolución individual siempre han estado presentes en el palimpsesto que son nuestras ciudades. La particularidad es cómo opera el capital en la valorización de la tierra, en su apropiación y en los procesos de urbanización que se generan aparecen nuevas caras de la exclusión, más acentuadas, más acrecentadas las desigualdades entre quienes acceden al suelo con servicios urbanos y quiénes no.

En este sentido es ilustrativa y provocadora la conclusión de este autor a partir de su cuestionamiento: ¿Estamos entonces ante un éxito mercantil que es a la vez un fracaso urbano?

## **LAS TRAMAS INSTITUCIONALES Y LOS MULTINIVELES IMPLICADOS**

Los déficits habitacionales, la producción de vivienda social por parte del Estado, las diferentes estrategias para promover el acceso a la vivienda, hoy son consideradas miradas restrictivas o de atención sectorializada de las políticas urbanas donde se impone una dinámica excluyente de configuración urbana.

En este proceso se reclama en algunos países por una mayor autonomía de los gobiernos locales en su rol de reguladores de la construcción del espacio urbano. La profundización de procesos democráticos a partir del empoderamiento de las instancias locales supondría la posibilidad de incidir en los acuerdos neocorporativos entre los sectores capitalistas y las élites políticas, y propiciar la constitución e incorporación de pluralidad de actores “estratégicos” en las decisiones, etc.

Argentina tiene una estructura federal de gobierno donde las diferentes instancias estatales gozan de autonomía. Esto implica que la regulación de la construcción urbana es facultad de los gobiernos locales existiendo dispersión de normativas y regulaciones al respecto, pero en todos los casos las lógicas de los actores capitalistas estratégicos es constante aunque los arreglos institucionales sean



particularizados en cada localidad. Los reclamos de modificaciones de las reglas formales e informales en los procesos de construcción urbana se demandan así en los ámbitos locales, donde se regula solo algunos de los aspectos del ejercicio del derecho de propiedad como es el de la construcción y producción urbana.

Las discusiones y replanteos de algunos países de Latinoamérica hoy son recogidos en Argentina por movimientos de académicos y activistas que hoy solicitan la revisión de la institución básica de este proceso como es la reconsideración del derecho de propiedad. Esto ya compromete una discusión nacional en interacción con una multiplicidad de niveles que interactúan en los ejercicios de los derechos de propiedad de la tierra.

La tradición argentina da cuenta de un concepto liberal de la propiedad privada recogido en nuestra Constitución Nacional.

Este cuerpo normativo que se reconoce como el pacto fundacional de la sociedad argentina, y de los estados democráticos en general, es un conjunto de instituciones acordadas desde complejos procesos de acuerdos en el proceso histórico. En este sentido Gargarella (2011) caracteriza 3 momentos históricos plasmados en la Constitución en las sucesivas reformas que se superponen como sedimentos, conviviendo aspectos doctrinales y organizaciones de diferentes períodos y acuerdos socio-históricos.

Sucintamente refiero a los tres períodos: el primero corresponde al dictado primigenio de la Constitución en 1853 – 1860 en donde señala que prevalece un pacto conservador-liberal en los acuerdos de la organización nacional. Ese pacto fue posible de acuerdo a algunas coincidencias a pesar de las diferencias entre sectores, entre ellas la de “asegurar protección para el que se consideraba sagrado derecho a la propiedad privada...” (pág. 226).

Los otros períodos que reconoce el proceso constitucional refieren a las reformas de 1949, anulada por un golpe militar y nuevamente reformada en 1957 donde se vislumbra una tradición social “con raíces en la doctrina social de la iglesia, el peronismo y el socialismo”, y por último la reforma de 1994 donde se incorporan los pactos internacionales como parte del orden constitucional y el resguardo de los derechos humanos a partir de la restauración de la democracia.

“El derecho de propiedad ocupa un lugar fundamental en el orden económico consagrado en la Constitución ...” dicen Pisarello y Tedeschi (2011: 128). Los artículos 14 y 17 establecen el uso y goce de la propiedad y la inviolabilidad de la misma, plasmado además en el Código Civil como dominio caracterizado como absoluto, exclusivo y perpetuo.

Estos artículos no han sufrido cambios en las sucesivas reformas logradas, salvo en 1949 que se avanzó hacia la función social de la propiedad, pero la reforma fue anulada por un gobierno de facto. En 1994 con la incorporación de los tratados internacionales se superponen otras concepciones a la letra pétrea de la constitución. En este punto es relevante la Convención Americana sobre Derechos Humanos que privilegia el interés social como fundamento de alguna limitación al uso y goce de los bienes.

Otra introducción importante es el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios garantizando la posesión y propiedad comunitaria de las tierras, derechos que aun requieren avanzar en los instrumentos registrales específicos para su goce.

Las pautas de interacción de los actores estratégicos se reconocen en los contextos específicos pero las tramas institucionales se construyen en multiplicidad de niveles donde los actores estratégicos se multiplican en sus formas pero se podrían reconocer las tramas de lógicas sostenidas que articulan de modos específicos para dotar de estabilidad o gobernabilidad un sistema o pacto de organización social. A veces la articulación multinivel es difusa, imperceptible y de allí que se circunscriban muchas demandas a modificaciones de regulaciones locales pero que no apuntan siempre a los aspectos estructurales que requieren de discusiones y acuerdos sociales a nivel más amplio, a nivel constitutivo de la propia sociedad.

La autonomía de los gobiernos locales en términos de acercamiento de las decisiones no debe impedir analizar y reconocer la multiplicidad de niveles en que se instituyen los acuerdos y en los cuales hay que dar discusión.

Esto lleva a preguntarnos ¿cómo se redefinen o rediscuten las tramas institucionales? ¿Cómo se constituyen actores estratégicos que puedan irrumpir en sostener discursos y lógicas alternativas que impliquen un nuevo acuerdo institucional?

Y ¿por qué es deseable discutir un nuevo acuerdo institucional con respecto al derecho de la propiedad y su ejercicio de modo casi absoluto? Porque el orden económico fundado en esta concepción está generando las fracturas sociales y territoriales que vislumbramos hoy por ejemplo en el fenómeno urbano, fenómeno que cada vez adquiere más centralidad y visibilidad, pero no es el único. Repensar en democratizar el goce de ese derecho es válido desde la legitimidad democrática y desde el derecho al goce por toda la sociedad de los bienes urbanos cuya producción requiere esfuerzos colectivos y que son capitalizados de modo excluyente por algunos sectores.

Los procesos históricos referidos en cuanto al contexto de la última reforma constitucional, dan cuenta de la emergencia de los derechos humanos en cuanto a factor clave de gobernabilidad en un período histórico determinado, pero no se logra rediscutir, repensar o rearticular de modo influyente nuevos discursos en torno a la propiedad privada, salvo los movimientos de intelectuales y académicos que recogen las discusiones más desafiantes de otros países latinoamericanos que lograron inscribir nuevas tradiciones.

En Argentina se ha discutido una reformulación del Código Civil donde también ha fracasado la posibilidad de problematizar el derecho de propiedad. La participación se resuelve a partir de estrategias corporativas que corren el riesgo de caracterizarse como interacciones de acuerdos mutuos de no tratamiento o también estrategias de vetos mutuos a cambio de estabilidad en un sistema de alianzas que se preserva. No se propicia la discusión democrática ni la emergencia de actores que lo hagan factible, las pautas de nuestra cultura política legitiman estos procesos.

## **DISCUSIONES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO Y CUESTIONES CLAVES EN LA DISCUSIÓN**

Discutir en el marco de EGAL nos lleva a potenciar estos encuentros en los términos de articulación de miradas y reflexiones.

Discutir la irregularidad urbana, la segregación o los déficits habitacionales implica repensar las condiciones estructurales que lo propician. La mayor parte de la población vive en situaciones de irregularidad o en asentamientos carentes de servicios urbanos adecuados.

En este marco es necesario rescatar los avances en nuevas institucionalidades logradas en ciertos países de nuestra América.

Han dado grandes avances en este sentido Colombia que es un estado bajo organización unitaria o Brasil con organización federal donde la multiplicidad de niveles implicados en la discusión es mayor.

Colombia y Brasil se encuentran entre los países que propiciaron reformas al derecho de propiedad y de planificación urbana que “buscan equilibrar los intereses de los particulares con los intereses de la ciudad” según la clasificación presentada por Morales Schechinger (2002: 2) al invitar a reflexionar sobre las experiencias de estos países en cuanto a estrategias innovadoras de gestión del suelo.

Lo primero que se señala en el debate es que cuando hablamos de propiedad no se puede pensar o concebir este derecho o relación con las cosas como igual para todos los bienes, y el suelo adquiere características específicas y estratégicas que lo hacen no equiparable a cualquier mercancía (Pisarello y Tedeschi, 2011; Morales Schechinger, 2002). Hay que discutir sobre la diversidad de bienes sobre los que recae esa relación jurídica que no puede pensarse de modo unívoco.

El conjunto de cuestiones claves que están en juego en esta discusión, según la reseña de Morales Schechinger, tienen que ver con:

- a) la definición de la propiedad de la renta del suelo (posiblemente la cuestión más importante en este debate, según señala y que debería responder al interrogante: ¿Quién es el dueño de las diversas “plusvalías” que se obtienen de la propiedad del suelo?);
- b) la distinción entre los derechos y las obligaciones de los propietarios y los de la ciudad,
- c) la pluralidad y la confrontación de regímenes de tenencia del suelo;
- d) la legitimación o no de la irregularidad y su solución vía la propiedad privada;
- e) la desprivatización del espacio público y la democratización de la gestión del suelo.

En cuanto a la apropiación de la renta del suelo no se podrá pensar de modo indistinto con respecto a la construcción que realizan los inversionistas o los usuarios sobre los terrenos, y el valor adicional que consecuentemente adquiere el inmueble en el mercado. En este caso sería lógico convenir que debe considerarse enteramente dicha valorización como propiedad del capital y/o del trabajo.

Cuando el valor adquirido pertenece a la colectividad, es decir a la Ciudad por obras públicas, localización, regulaciones, etc. es discutible quién debería ser el beneficiario del plusvalor generado. La distinción central es entre lo que vale un inmueble por los atributos del terreno y que son generados por esfuerzo colectivo y el valor adquirido por la construcción y mejoras generadas por los particulares.

Otra de las cuestiones refiere a la concepción del derecho de propiedad y la ausencia de obligaciones para los sujetos que lo ejercen. Generalmente la propiedad es concebida como un solo derecho monolítico y en la práctica es un conjunto de derechos y obligaciones reconocidos a favor de uno o varios actores de la sociedad, no necesariamente los mismos, por ejemplo los derechos a construir.

Con respecto a los regímenes de tenencia y propiedad también deben pensarse en multiplicidad de opciones y regímenes.

En todos los ejes de discusión planteados la constante es desafiar las categorías y concepciones absolutas, y reconocer la diversidad, pluralidad de situaciones. Además repensar las especificidades del derecho y sus cuerpos normativos. La concepción unívoca del derecho de propiedad ancla en la rama civilista del derecho privado, pero deben integrarse las regulaciones del derecho administrativo y de una rama específica como derecho urbanístico (Fernandes, Maldonado Copello (2009). Es un debate importante al que estamos invitados a repensar los acuerdos instituidos desde nuevos paradigmas desde los cuales pueden repensarse.

Colombia dio este marco de discusión a partir de la reforma constitucional de 1991 con eje en la posibilidad de un marco legal nacional de ordenamiento territorial y la profundización de procesos de descentralización.

En referencia a ese período Maldonado Copello (2001) destaca las apuestas éticas y políticas puestas en juego en el proceso de reforma de la Constitución, especialmente en la apuesta que significó la superación de la concepción civilista de la propiedad y su reconceptualización como derecho-deber. Esto implicó el replanteamiento de la función social de la propiedad (reconocido desde la reforma de 1936), la redefinición del contenido del derecho de propiedad, la irrupción de algunos derechos colectivos y la aproximación a la noción de patrimonio. (pág. 6). La propiedad ya no está definida como derecho sino como una función social y ecológica.

En el año 1997 sancionan la Ley 388 de Ordenamiento territorial que implica una mayor batería de instrumentos que efectivizan lo planteado en la Constitución, habilitando instrumentos que imponen obligaciones a los tenedores de la tierra. Pero más que obligaciones se comprenden como “nuevas prácticas de relación con la tierra” donde el derecho de urbanizar y construir está separado del derecho de propiedad. Esta condición hace efectivo el derecho-deber ya que posibilita la aplicación de mecanismos de recuperación de plusvalías para la colectividad en los términos de una “distribución equitativa de cargas y beneficios” (pág. 12).

Brasil cuenta con una ley nacional marco denominada Estatuto de la Ciudad, aprobada en el año 2001 en la que se retomaron leyes urbanas previamente existentes de manera fragmentada y que refieren a multiplicidad de temas urbanos como “directrices y preceptos sobre planes y planificación urbana, sobre gestión urbana y regulación estatal, fiscal y jurídica (especialmente sobre las propiedades de terrenos e inmobiliarias), regularización de la propiedad informal, participación social en los planes, presupuestos, leyes complementarias y gestión urbana, alianzas público-privadas”, entre otros temas. Maricato (2010: 6) además asevera que “la ley le dio unidad nacional al tratamiento de las ciudades” a partir de conceptos e instrumentos nuevos.

La reforma constitucional de Brasil en 1988 en pleno proceso de afianzamiento democrático, propició la movilización de actores desde los empoderados gobiernos locales que lograron poner en marcha un movimiento reformista. Se destaca el Movimiento Nacional de Reforma Urbana con el mérito de reunir movimientos sociales, asociaciones profesionales, organizaciones sindicales, académicas, religiosas y funcionarios. El marco de discusión de la reforma constitucional fue propicio para que este movimiento avanzara en la conformación de una agenda de temas consensuados que logró ser presentada ante la Asamblea Constituyente como iniciativa popular.

Ahora ¿cuáles fueron las condiciones de posibilidad para la emergencia de actores estratégicos que posibilitaron los acuerdos institucionales referidos a lo urbano incluyendo la función social del derecho de propiedad? La constitución de los actores estratégicos se remonta a los años 60 desde un Congreso de Arquitectos donde se definió en el año 63 la concepción de la propiedad ociosa como ilegítima. Este planteo retoma las reivindicaciones de la reforma agraria que se constituirán luego, en la reapertura democrática, en los ejes en torno a los cuales se constituirán o fortalecerán los movimientos sociales urbanos que comenzaron reclamando por el derecho a la vivienda y avanzaron en sus reivindicaciones hacia el derecho a la ciudad.

La inclusión de una iniciativa popular en la Constitución fue el primer logro institucional que se continúa 13 años después con la aprobación del Estatuto de la Ciudad, el cual brindó una nueva base jurídica para el tratamiento de la propiedad urbana. En el año 2003 se crea el Ministerio de las Ciudades, que era también una reivindicación de la agenda de los movimientos sociales urbanos y así se institucionaliza una nueva instancia de formulación de políticas demandadas. A dichas instancias se suman el Consejo de Ciudades con representación de los movimientos y las Conferencias Nacionales de las Ciudades que se realizan cada dos años, constituyendo espacios vivos de la participación para la fijación de agendas para las políticas urbanas y además se constituyen es espacios de consolidación de los actores estratégicos que reivindican la democratización de la ciudad y el pleno goce del derecho a la ciudad por todos los habitantes.

Si bien esta institucionalidad se logró, no dejan de hacerse sentir los reclamos concretos de las organizaciones por la falta de apertura de participación en los planes directores de las ciudades, o los reclamos académicos y organizacionales sobre una efectiva aplicación del Estatuto de la Ciudad. La tarea de la nueva institucionalidad no es sencilla y debe articular con todos los actores estratégicos, y los híbridos generados desde las reglas de juego anteriores en tensión con las nuevas, pero el proceso planteado de nuevas reglas es trabajoso en acuerdos como lo es todo proceso instituyente.

Ahora el desafío de ambos países referenciados es consolidar las reglas de juego a partir de la movilización y el planteo de nuevas estrategias de concreción, sabiendo lo que advierte Maldonado Copello en el 2001 al conmemorarse los 10 años de la reforma constitucional colombiana: “la constitución o la ley no son tanto un acontecimiento sino un proceso en el cual la promulgación hace parte de un continuum donde permanentemente se manifiestan conflictos de intereses sociales y económicos diversos en el que se construyen permanentemente compromisos inciertos e inestables. (Maldonado Copello, 2001: 13).

Argentina aun debe fortalecer los movimientos existentes, consolidarlos, dar y profundizar los debates, propiciar la constitución de actores estratégicos. Esta lectura da cuenta de un proceso histórico en Argentina que demuestra un cercenamiento en la capacidad de movilización de la sociedad de mi país.

Las prácticas de debate comprometido y democrático aun no logran imponerse ante las profundas lógicas individualistas que imperan tal vez entendidas por los duros procesos de acallamiento desde las dictaduras o desde las pautas individualistas y desmovilizadoras propiciadas en el contexto cultural neoliberal. Las pautas de interacción hoy nos estarían dando cuenta de una retracción de la dinámica democrática. El trabajo aun es mucho, hay mucho por construir para el acceso de todos a la ciudad para lo cual cabe preguntarnos cuales son las condiciones de posibilidad que deben construirse para que emerja tal debate en el seno de la agenda pública.

## BIBLIOGRAFÍA

**APPENDINI, K.; NUIJTEN, M.** (2002). El papel de las instituciones en contextos locales. En: Revista de la Cepal n° 76.

**CICOLELLA, Pablo** (2012). Revisitando la metrópolis Latinoamericana más allá de la Globalización. En Revista Iberoamericana de Urbanismo n°8. Ed.riurb\_editores / upc (Universitat Politècnica de Catalunya).

**CONNOLLY, PRISCILA** (2013) “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano” en Ramírez, Blanca y Emilio Pradilla (comp.) *Teoría sobre la ciudad en América Latina*, Vol II, México, Universidad Autónoma Metropolitana, (505-562).

**COULOMB, RENÉ** (2013) “Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos” en Ramírez, Blanca y Emilio Pradilla (comp.) *Teoría sobre la ciudad en América Latina*, Vol II, México, Universidad Autónoma Metropolitana, (563-616).

**DELGADO JIMÉNEZ, A.** (2010) «De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales», *Boletín CF+S*, 44, pp. 67-78. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aadel.html> [Consulta: 29 de enero de 2015]

**FERNANDES, E.; MALDONADO COPELLO, M.M.** (2009). El derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción. En Land Lines. July 2009. Ed. Instituto Lincon. En línea: <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1679>

**GARGARELLA, R.** (Coordinador, 2011). La Constitución en 2020. 48 Propuestas para una sociedad igualitaria. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.

**MALDONADO COPELLO, M.M.** (2001). “La propiedad en la Constitución colombiana de 1991 superando la tradición del Código Civil”. Ponencia presentada en el Simposio “La Nación multicultural, primer decenio de la constitución incluyente”, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales (CES). Bogotá, Nov. 2001.

**MARICATO, E.** (2010). El Estatuto de la ciudad periférica. En Santos Carvalho, C.; Rossbach, A. (Orgs.) *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades, Sao Paulo.

**MAYNTZ, R** (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la governance. Trad. de Petrizzo Páez de la versión en inglés: “New challenges to governance theory” Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Disponible en <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>.

**MAYNTZ, R** (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.

**MAYORGA, F. & CÓRDOVA, E.** (2007) “Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>. Fecha de consulta: enero de 2015.

**MORALES SCHECHINGER, C.** (2002) “Invitando al debate en torno a las reformas al suelo urbano” en 2º Seminario Internacional: Reformas al suelo urbano: aciertos, desaciertos y retos. Organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy. Ciudad universitaria, 4 y 5 de julio de 2002.

**PÍREZ, Pedro** (2009) “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires” en Pírez, P. (Editor), Buenos Aires, la formación del presente, OLACHI, Quito.

**PÍREZ, Pedro** (2013) “Los servicios urbanos en América Latina” en Ramírez, Blanca Rebeca y Emilio Pradilla (comp.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, Tomo II, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 455-504.

**PÍREZ, Pedro** (2014). “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México”. En prensa en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 29, No 3 (87), septiembre-diciembre 2014.

**PISARELLO, G. y TEDESCHI, S.** (2011). “El derecho de propiedad privada” en Gargarella. R (coord..) *La Constitución en 2020. 48 Propuestas para una sociedad igualitaria*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

**PRATS, J. O.** (2003) “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15(2003) pags.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.

**THEODORE, Nik, Jamie PECK y Neil BRENNER,** (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, en *Temas Sociales* No. 66, Santiago de Chile. Marzo.

**VÁZQUEZ CÁRDENAS, A. V.** (2009). Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía. Ponencia presentada en IX Congreso de Ciencia Política AECPA. Disponible en : [http://www.uam.es/ignacio.criado/GRUPO\\_DEMOCRACIA\\_LOCAL/PONENCIAS\\_DEFINITIVAS/PonenciaAnaVictoriaGasquezGobernanzaUrbanPolityEconomy.doc](http://www.uam.es/ignacio.criado/GRUPO_DEMOCRACIA_LOCAL/PONENCIAS_DEFINITIVAS/PonenciaAnaVictoriaGasquezGobernanzaUrbanPolityEconomy.doc)