

POLITICAS REALISTAS DE TIERRA URBANA EN AMERICA LATINA *

GUILLERMO GEISSE G. **

No se pueden evitar las generalizaciones cuando uno trata —en tan poco tiempo— con políticas de tierra urbana para toda una región del mundo. Las generalizaciones suelen ser poco efectivas en una región tan heterogénea como lo es la región latinoamericana y, generalmente, conducen a recomendaciones de políticas que parecen demasiado radicales al momento de su implementación.

Un buen ejemplo de ello son las recomendaciones de la Conferencia de Vancouver de las Naciones Unidas que dicen relación con tierra urbana. En mi opinión, una de las más importantes de estas recomendaciones fue aquella que apeló a los gobiernos para que “capturen” los incrementos en el valor de la tierra derivados de programas públicos, y para que reasignen los fondos así obtenidos al mejoramiento de los asentamientos precarios de las grandes ciudades.

Hasta ahora, ninguna de las recomendaciones de la Conferencia de Vancouver acerca de políticas de tierra urbana se han llevado a cabo en los países latinoamericanos. La gran mayoría de los representantes oficiales a la Conferencia avalaron el documento, al parecer, sin tomarles el peso a las acciones concretas que ello significaba. Un compromiso efectivo sobre acciones concretas habría implicado una redistribución de los ingresos que va mucho más allá de lo que se considera aceptable en las estructuras de poder que existen en la mayoría de los países latinoamericanos. Y la historia ha mostrado que los más pudientes rara vez se han desprendido de parte de su riqueza por meros principios morales.

Esta vez trataré de sugerir recomendaciones más modestas, cuya efectividad depende, no sólo de principios morales, como los que parecieran subyacer en los documentos de la Conferencia de Vancouver, sino que también de la política. Más precisamente, enfatizaré la necesidad de hacer progresos en la organización de los pobres de la ciudad para influir en las decisiones

* Conferencia presentada en la sesión plenaria de introducción al Congreso sobre Políticas Realistas de Tierra Urbana realizado en Lieja, septiembre 1981: por invitación de la *International Federation of Housing and Planning*, IFHP. La presentación original fue hecha en inglés.

** Profesor del Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

acerca de recursos para el desarrollo urbano corrientemente asignados a vivienda y urbanización de interés social.

Para no dejar dudas, creo que se necesita mucho más que progreso modesto de la situación existente en los países latinoamericanos hoy en día. Sin embargo, la modestia no debe ser subestimada si con ella se asegura un primer paso "desde abajo" que contribuya a la generación de una dinámica de cambios, que trasciendan en mucho el punto de partida. En otras palabras, adhiero al realismo de las políticas de tierra urbana para América Latina, siempre que éstas se enmarquen en estrategias dirigidas a cambios más profundos en el largo plazo. Por ejemplo, las políticas de tierra urbana debieran contribuir a mejorar la posición de los pobres urbanos en su lucha por obtener recursos que hoy están fuera de su alcance.

"Las políticas de desarrollo territorial interfieren la forma en que el mercado está funcionando", dijo el grupo de trabajo IFHP en el informe previo a este Congreso. Esto puede constituir una afirmación válida para Europa, pero necesita algunas modificaciones si se la refiere a países en desarrollo: bajo las estructuras políticas que dominan en América Latina, el mercado de la tierra funciona en beneficio de los estratos sociales más pudientes. En la mayoría de las grandes ciudades la oferta de tierra está bajo el control de un pequeño sector de la población, ya sea mediante derechos de propiedad tradicionales o mediante el acceso privilegiado a los recursos financieros.

El precio de la tierra en las grandes ciudades se eleva por encima de todas los otros índices de precios: en promedio se estima que el alza ha sido entre un 30 y un 100% al año, durante los dos últimos años. La tierra es para algunos una fuente de riqueza, mientras que para otros es un recurso natural buscado con ansiedad como una necesidad básica. Esta es la contradicción principal que se opone a las políticas realistas de desarrollo territorial urbano.

Obviamente, los planificadores latinoamericanos están conscientes de esta situación contradictoria. Todas las oficinas de planificación en las grandes ciudades han adoptado planes de desarrollo urbano tendientes a lograr la meta de compatibilizar objetivos de eficiencia con los de equidad. En todos los países latinoamericanos los planes de desarrollo urbano para las grandes ciudades buscan la integración espacial de los asentamientos precarios de la periferia urbana a través de la creación de subcentros dentro de las áreas metropolitanas.

Se espera que los subcentros den oportunidades de trabajo, equipamiento urbano y servicios a los residentes de ingresos medios y bajos que tienden a localizarse en la periferia de las ciudades, disminuyendo, así, la congestión del centro. Algunas políticas de descentralización son aún más ambiciosas al intentar la integración de diferentes clases sociales y de grupos de diferentes ingresos en torno a cada sub-centro. Como se verá más adelante, los patrones de uso de la tierra resultantes han sido muy diferentes.

Existen también una serie de instrumentos legales de política territorial para la consecución de estas metas. Pero rara vez se aplican, o se aplican débilmente. En teoría, la legislación concerniente a impuestos a la propiedad, a impuestos sobre las ganancias de capital por la tierra y legislaciones especiales dirigidas a captar los aumentos en el valor de la tierra resultante de obras públicas, podría suministrar una gran cantidad de fondos públicos. Una adecuada reinversión de estos fondos permitiría hacer menos dramática la contradicción antes mencionada. La zonificación es otro instrumento dispo-

nible a todas las ciudades. Por último, en unos pocos casos, los programas de viviendas de bajo costo apoyados por el Estado, son otro instrumento potencial que se puede usar con el mismo propósito.

Sin embargo, los fondos públicos recaudados por medio de impuestos son escasos debido a: a) renuencia para equiparar los valores de tasación de la propiedad con los valores reales de mercado; b) tolerancia frente a la evasión de impuestos; c) renuencia para aplicar impuestos a las ganancias de capital sobre las transacciones comerciales de bienes raíces; d) manipulación de las reglamentaciones sobre zonificación, etc.

Por otra parte, las inversiones públicas en infraestructura urbana tienden a concentrarse en áreas residenciales de ingresos altos y medios altos. Finalmente, aun en aquellos países que realizan grandes programas de vivienda de bajo costo y que muestran tolerancia política hacia los "invasores" de tierra, no han sido capaces de asegurar a la mayoría de los pobres urbanos tierra accesible y provista de servicios urbanos esenciales.

En este punto, ustedes deben preguntarse por qué tanto énfasis en la situación de los pobres urbanos como sujetos de las políticas de desarrollo territorial. Intentaré desarrollar algunos argumentos al respecto. En América Latina la demanda por la tierra urbana está muy concentrada en el espacio. En algunos países, un tercio de la población total vive en una o dos ciudades y algunas de las ciudades de esa región están entre las más grandes del mundo. De acuerdo a proyecciones moderadas, se espera que la mayoría de las grandes ciudades doblarán su población dentro de 10 a 20 años ¹. Sólo unas pocas ciudades grandes son la excepción a esta explosión urbana.

La diferencia de ingresos en las grandes ciudades es considerable y está siempre aumentando. Entre un 40 a un 70% de la población que se encuentra en el rango de ingresos bajos obtiene sólo 10 a 20% del ingreso total de la ciudad. Los niveles de ingreso bruto son extremadamente bajos, aunque no tan bajos como en otros países en desarrollo, de Africa y Asia. La proporción de población de las grandes ciudades con un ingreso per cápita de menos de 500 dólares varía entre un 30 y un 60%, y este grupo está aumentando a un ritmo que dobla el nivel de crecimiento de las ciudades en general.

Debido a su bajo ingreso, estas masas urbanas están marginadas de los mercados habitacionales y, por lo tanto, están forzadas a establecerse en asentamientos no regulados en la periferia urbana, o a hacinarse en las áreas centrales de la ciudad. Por lo tanto, una razón para centrar las recomendaciones sobre políticas de tierra urbana en los pobres urbanos es, simplemente, que ellos constituyen una mayoría. Otra razón es que ellos son quienes más las necesitan.

De hecho, en varias ciudades los asentamientos formados por los pobres son considerados ilegales, lo que suele usarse como una excusa formal para excluirlos de los servicios públicos básicos. Algunos son ilegales, porque son el resultado de "tomas de terrenos". Otros, porque las obras de urbanización

¹ A diferencia de los países industrializados de Europa y América del Norte, una cantidad sorprendente de población rural sigue creciendo en términos absolutos y así continúa entregando fuerza de trabajo a las ciudades más grandes y cuya economía no puede absorberla. Para empeorar las cosas, la tasa de natalidad en las grandes ciudades no ha decrecido como se esperaba y según ha sucedido en economías más desarrolladas.

ofrecidas en los contratos de venta de sitios son abandonadas sin terminar por urbanizadores inescrupulosos. Finalmente, la ilegalidad también surge por el crecimiento de la densidad habitacional, donde el hacinamiento puede llegar a niveles increíbles.

Ustedes deben querer saber ahora cómo pueden llevarse a cabo las políticas de tierra dirigidas a los pobres urbanos en una situación como la descrita. De hecho, al tomar cualquiera de las tres situaciones señaladas en el punto anterior, este sector de la población ha demostrado un gran potencial para mejorar por sí mismo sus condiciones de vida.

Desde un punto de vista político: primero, las tomas de terreno que, por lo general, son acciones desesperadas, requieren de un gran *coraje* para enfrentar las consecuencias de la represión que puede ser extremadamente dura; segundo, una condición clave para compartir entre varios un espacio reducido, es la *organización y solidaridad social internas*, y los pobres de la ciudad han probado tener ambos atributos; tercero, en la formación de asentamientos precarios, ya sean éstos originados por "tomas" o por compra de terrenos, los pobres han demostrado una gran *habilidad política* en las negociaciones con las autoridades públicas a fin de mantener y desarrollar la tierra.

Uno se admira de los impresionantes adelantos que podrían generarse sólo con una leve remoción de los obstáculos "externos" que se oponen al despliegue total de tales recursos potenciales, de los cuales, la falta de acceso a la tierra urbana, es uno de los más serios.

Desde un punto de vista económico, el hecho de que los pobres urbanos sean marginados del mercado habitacional y, generalmente, también del mercado de la tierra, no significa que sean marginados de otros mercados de la ciudad, como los del trabajo y del consumo. Y cuando existe la posibilidad de comprar pequeños lotes de terreno, ellos han demostrado que la tierra tiene la primera prioridad por sobre otros gastos familiares².

Sin embargo, los pobres urbanos se integran al sector moderno a través de relaciones desiguales³. Ellos entregan a la ciudad fuerza laboral y productos a los niveles de precio más bajos, mientras que tienen que pagar caro el sector moderno urbano por mercaderías, por servicios y por la tierra.

Desde un punto de vista cultural, están fuertemente influenciados por valores dominantes expresados en patrones de consumo que convienen más al sector moderno que al logro de necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda. Aun así las conductas consumistas inducidas "externamente" no afectan la alta prioridad que los pobres de la ciudad les otorgan a las inversiones en tierra, cuando tienen la oportunidad.

² "Uno de los descubrimientos más interesantes de los estudios de asentamiento espontáneos en ciudades latinoamericanas, se refiere a la prioridad relativamente baja que se le da al hecho de asegurarse una casa mejor (más grande, más permanente). La seguridad de la tenencia de la tierra, de los servicios básicos, como agua potable y mejoramiento en las infraestructuras es considerada una necesidad más urgente que una casa espaciosa construida con materiales firmes". U.N. Habitat. A/Conf. 70 8/3; p. 21.

³ Investigaciones empíricas recientemente han llevado a la conclusión que la heterogeneidad y no la homogeneidad es la característica común a todos los asentamientos espontáneos en las grandes ciudades de Latinoamérica. Esto ha llevado a algunos a concluir que varios grupos de esos asentamientos son marginales y que otros no lo son. El hecho es que no todos los pobres urbanos están integrados al sector moderno, es decir, al resto de la ciudad, de la misma manera. Las diferentes formas de integración son las que explican las relaciones y diferencias internas.

Obviamente, las políticas de tierra urbana dirigidas a los pobres urbanos carecen de efectividad si se confía sólo en sus recursos potenciales "internos". Para ser efectivas, deben vencer los obstáculos externos a ellas. Uno de estos obstáculos es el alto precio de la tierra como consecuencia de la especulación con ella.

Este es un problema bastante conocido y en esta conferencia me limitaré a una de sus tendencias más recientes en América Latina.

Me refiero al ingreso del capital financiero al mercado inmobiliario, lo que se ha visto acompañado por alzas impresionantes en precios de la tierra y por mi alimento de la concentración de la demanda habitacional en los grupos de ingresos alto y medio alto. En el mercado de bienes raíces el capital financiero obtiene, a través de la renta de la tierra, ganancias extraordinarias, mucho más altas que las tasas normales de interés.

Es posible obtener ganancias extraordinarias; por una parte, a través de la integración de varias actividades del desarrollo de la tierra, obras de urbanización, construcción, ventas, financiamiento, publicidad, etc. Por la otra, a través de la retención de tierra fuera del mercado. Esta se va ofreciendo paulatinamente, de acuerdo con la demanda de viviendas de quienes, por su ingreso, tienen acceso al crédito habitacional.

Así, en la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, el acceso "legal" a la tierra es, en gran medida, canalizado a través del mercado habitacional y éste ha sido controlado cada vez más por grandes empresas inmobiliarias. Las residencias familiares y los edificios de departamentos se construirán, primero, en aquellas áreas de la ciudad que gozan de ventajas especiales por las que los más pudientes están dispuestos a pagar caro.

Existe un segundo obstáculo "externo", esta vez dentro del propio sector público: las oficinas del gobierno operan más bien por "reacción" que a través de acciones positivas planificadas. En algunos países los programas públicos se reducen a unos pocos proyectos pilotos y a poner las "cosas en orden" después que la tierra ha sido tomada. En estos últimos casos, la reacción de los gobiernos puede variar desde la reubicación de los invasores en terrenos de menor valor hasta el mejoramiento de tierras invadidas. La reacción depende del grado de presión local y del contexto político global.

Las acciones para poner las "cosas en orden" tienen a menudo como propósito realizar los mejoramientos mínimos que permitan aflojar la presión. Frecuentemente esto se hace reubicando a los invasores en forma dispersa en la periferia urbana y, en algunas ciudades, dando preferencia a los líderes locales en lo que a mejoramiento se refiere.

Algunos países tienen planes habitacionales a nivel nacional. La existencia de tales planes y el deseo de asignar una parte significativa del presupuesto nacional a este rubro, revela que la lucha por la vivienda ha llegado a constituirse en un asunto político a discutirse en los niveles más altos de la estructura de poder.

En estos casos, la toma de decisión del Estado en relación a viviendas involucra a organizaciones locales, a intermediarios, entre las organizaciones locales y el Estado, tales como los partidos políticos, municipalidades, etc., y a sectores productivos que se benefician directamente del efecto multipli-

cador del crecimiento en la construcción ⁴. En este contexto político, la vivienda es concebida como un "derecho" de todos, y para lograr que este derecho sea efectivo se espera que las necesidades sean satisfechas por "casas terminadas" promovidas por el Estado.

Nuevamente surge el concepto de viviendas como "producto final", siendo esta vez las oficinas gubernamentales quienes integran todas las actividades y operaciones del desarrollo de la tierra (urbanización, construcción, financiamiento y asignación de las unidades habitacionales a los usuarios). Lo que queda por decir con respecto a los programas habitacionales de bajo costo que se basan en este concepto es, que aun los más progresistas de ellos no han logrado satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos de más bajos ingresos.

Además, estos programas públicos han llevado el proceso de desarrollo de la tierra en una dirección que los esquemas de planificación urbana adoptados por los mismos gobiernos tratan de evitar. De hecho, para asegurar la continuidad de los programas, los gobiernos esperan una devolución total, o casi total, de las inversiones destinadas a vivienda. Por lo tanto, el bajo costo de la vivienda significa un bajo precio del terreno a expensas de la accesibilidad, de reforzar la segregación residencial y, en algunos casos, y de extenderse "hacia fuera" en expansión horizontal.

La expansión horizontal, los bajos ingresos y el desarrollo residencial espacialmente segregado no resultan atractivos para las actividades no residenciales, sean éstas públicas o privadas. Estas no se establecen en las localidades urbanas pobres de la periferia de las ciudades en expansión. De este modo los pobres de la periferia siguen dependiendo de las áreas centrales de la ciudad en lo que a lugares de trabajo y servicios se refiere. En algunas de las grandes ciudades el tiempo de viaje y el costo para llegar al trabajo desde estos sectores han aumentado enormemente. Este tiempo se agrega a las horas de trabajo y así contribuye a lo que un conocido planificador urbano brasileño llama "explotación urbana".

De hecho, en cada ciudad grande de América Latina se da una combinación en las tres políticas relacionadas con las necesidades habitacionales de los pobres urbanos: "no hacer nada", actuar "a posteriori" o intervenir a través de programas públicos de vivienda. En ningún país existen fondos públicos como para satisfacer todas las necesidades habitacionales de las masas urbanas bajo el concepto de vivienda como un "producto determinado". Es así como coexisten en una misma ciudad ambiciosos programas habitacionales de promoción pública, junto con formas espontáneas de conseguir un lote de tierra. En otras ciudades, donde prevalece la actitud de "no hacer nada", no falta uno que otro proyecto que los gobiernos desarrollan como experiencia piloto.

Lo que es común a todos ellos es que el Estado actúa como "reacción" de parche, a veces influenciado por intereses de grupos políticos y condicionado por el concepto de la vivienda como "producto terminado". En realidad, no existen políticas de tierra dentro de las cuales se enmarquen los progra-

⁴ La construcción masiva de viviendas realizada por los programas estatales aumenta la tasa de acumulación del capital del sector moderno en la medida que ésta dependa de la expansión de la demanda interna. Obviamente, las firmas constructoras y manufactureras apoyan y promueven la producción de casas terminadas, lo que implica economías de escala y tecnología de alto costo hechas posible por la demanda y el financiamiento del Estado.

mas de vivienda. Las estructuras y formas urbanas de las zonas populares son, por lo general, resultados no previstos, en algunos casos, de la acción espontánea individual y en otros de los programas de vivienda.

Resumiendo, varios países latinoamericanos han perdido, hasta ahora, la oportunidad de convertir programas públicos de vivienda de bajo costo en instrumento de políticas de tierra orientadas hacia fines de equidad y de eficiencia urbanas. El así llamado "derecho a una vivienda" decente no es más que un mito. Los pobres urbanos están lejos de poder satisfacer sus necesidades habitacionales en el mercado o a través del Estado. Estas dos instituciones no sólo han fracasado en satisfacer las necesidades habitacionales básicas, sino que han conducido a patrones y procesos de desarrollo territorial que atentan contra una meta más modesta y realista: "el derecho a tierra" accesible y provista de servicios básicos.

Sin embargo, en todos los países los programas públicos de vivienda involucran —directa o indirectamente— subsidios para construcción de casas que supuestamente estarían dirigidas a los pobres urbanos. En ningún país estos subsidios se conceden a los pobres para que compren terrenos. Por el contrario, la propiedad del terreno o su equivalente en ahorros es una precondición para los subsidios. Nada más contradictorio con la enorme capacidad que han demostrado los pobres para construir sus propias viviendas de contar ellos con la seguridad de la propiedad de la tierra.

Se supone que ésta es una buena base para una política realista de desarrollo de la tierra urbana, porque: a) parte de la tierra misma y no del resultado impredecible y residual de los programas habitacionales o del mercado, como sucede hoy en día; b) la ayuda para acceder a la tierra como punto de partida se acerca más a la vivienda que la ayuda a la vivienda como etapa final, y e) contribuye a desplegar recursos locales, que de otra manera permanecen ociosos y a fortalecer el poder de decisión de las comunidades.

Los pobres han demostrado poseer un enorme potencial para mejorar sus propias viviendas —a pesar de los bajos niveles de ingreso— a través de un desarrollo progresivo en comunidades bastante bien integradas dentro de las grandes ciudades. Sin embargo, el desarrollo progresivo no debería sobreestimarse y no debería ser considerado por los gobiernos como el equivalente a una forma de política de "no hacer nada". Los obstáculos que se oponen al doble objetivo de minimizar los problemas del desarrollo urbano y de fortalecer el rol político de las organizaciones locales son difíciles si no imposibles de vencer.

Uno de estos obstáculos es la corta vida de la mayoría de las organizaciones locales. Generalmente desaparecen tan pronto como es asegurada la tenencia de la tierra y es más probable que surjan formas individuales que cooperativas en la construcción de las viviendas. Como dijimos anteriormente, los pobres urbanos no están marginados del mercado de la ciudad ni como fuerza laboral ni como consumidores. Como tales, están expuestos a la difusión de valores que destacan la competencia individual más que la cooperación local. Lo anterior puede ser funcional para los sectores que se benefician con la integración desigual de los pobres urbanos a la ciudad, pero representa un alto costo (económico y político) para aquellos que más necesitan obtener ventajas de la cooperación.

Unas cuantas experiencias de desarrollo progresivo que han tratado de mantener la cooperación y la solidaridad a través de todo el proceso de construcción, han demostrado: a) una impresionante reducción de costos y de tiempo; b) el realce y fortalecimiento de la identidad de la comunidad al expandir la cooperación a otras actividades, además de la vivienda: educación, entrenamiento, salud, cultura, y e) mejoramiento en el poder negociador con agentes "externos" ya sean públicos o privados.

Un segundo obstáculo a considerar es la especulación con la tierra. Si el poder adquisitivo por parte de los pobres urbanos es acrecentado con subsidios, el problema siguiente es cómo prevenir la transferencia de éstos a los dueños de la tierra y a los intermediarios que controlan la oferta de tierra. En algunas ciudades será difícil solucionar este obstáculo debido a la posición dominante de los dueños de la tierra en la estructura de poder nacional. Sin embargo, en aquellas ciudades grandes donde el capital financiero ha llegado a ser el agente más influyente en el mercado inmobiliario, no siempre este agente se interesa por tierra en áreas donde se desarrolló submercados habitacionales de bajos ingresos.

En todos los casos, se necesitan organizaciones intermediarias como las municipalidades y/o fundaciones sin fines de lucro que compitan con otros agentes (firmas constructoras, intermediarios, etc.) en el mercado de tierra, en beneficio de los pobres urbanos. Este enfoque de tipo pragmático puede rendir beneficios para los sectores sociales más desfavorecidos en dos sentidos. Primero, se pueden obtener terrenos a precios muy inferiores a los que tienen que pagar las familias pobres al entrar al mercado individualmente. La diferencia de precios podría destinarse a asegurar servicios básicos, como agua potable, alcantarillado y pavimento rudimentarios. Segundo, las políticas públicas centradas en la tierra pueden lograr mucho más en cuanto a accesibilidad de que lo que usualmente logran aquellas centradas en la vivienda. De esta forma una mayor cantidad de la población de bajos ingresos podría beneficiarse de localizaciones con buenas conexiones a los lugares de trabajo y servicios metropolitanos. La "seguridad" en la tenencia de la tierra y la "accesibilidad" son dos condiciones esenciales del desarrollo progresivo a cargo de los propios usuarios.

Finalmente, un tercer obstáculo es la falta de acceso de los pobres urbanos a las instituciones crediticias convencionales y a los sistemas financieros, aun cuando ellos están dispuestos a ahorrar un alto porcentaje de su ingreso familiar para vivienda. La razón parece ser los altos costos de operación debido al bajo monto absoluto de ahorro por familia, a las pequeñas cantidades de crédito que necesitan y al largo período de tiempo involucrado en el tipo progresivo de desarrollo habitacional.

Si es que hay una respuesta realista para vencer este obstáculo, ésta es la promoción de organizaciones o fundaciones intermediarias sin fines de lucro que se encarguen de esta importante función. Tales organizaciones podrían: a) aunar las demandas de financiamiento individual en operaciones de gran envergadura, sustituir la responsabilidad individual en el pago y en el control de los créditos por una responsabilidad colectiva o comunitaria; b) dar los pasos necesarios para lograr que el trabajo sea considerado junto al capital en garantía de los créditos hipotecarios para la construcción; c) aprovechar las oportunidades de créditos externos disponibles a tasas de interés y plazos más favorables que los créditos internos, y d) conceder los

créditos por cuotas acorde al desarrollo progresivo con el mínimo de trabas burocráticas posibles.

En suma, los sectores de bajos ingresos de las grandes ciudades, debido a su enorme tamaño como subconjunto poblacional y a su particular manera de integrarse a los sectores modernos de la misma ciudad, son una fuerza determinante en la formación de la estructura urbana del futuro. El reconocimiento de la tierra como un derecho de todos y la consecuente reasignación de los subsidios estatales en hacer que ese derecho se haga efectivo, es un llamado al pragmatismo más que uno de tipo doctrinario que es el que está detrás del llamado "derecho a la vivienda".

Si la política urbana comienza por asegurar el acceso de todos a este bien natural básico que es la tierra —en vez de confiar su asignación exclusivamente al mercado y/o a programas públicos de vivienda de por sí excluyentes— existen mayores probabilidades de alcanzar la meta destacada por este congreso: minimizar los problemas del desarrollo de las ciudades por medio de políticas de tierra.
