
los mercados ilegales e informales de tierra urbana en américa latina. «estado de la cuestión»¹

julio a. calderón cockburn

Los mercados informales de tierras constituyen actualmente el canal principal por el cual los pobres del tercer mundo acceden a un espacio para edificar su vivienda y desarrollar otro tipo de actividades urbanas. Ello muestra, en el contexto de un rápido crecimiento urbano mundial, dos aspectos: que una parte significativa de la población no cuenta con ingresos que les permitan cubrir los precios estructurados por el mercado formal de suelo y vivienda y, por otro, que se vienen comercializando los canales de acceso a la tierra para los pobres. La gente opta por tierras baratas, aun a costa de los inconvenientes que representa la adquisición de manera ilegal de un bien tanpreciado. Tal resultado no es sólo producto del movimiento anárquico en que se desenvuelven los agentes privados al interior del conjunto social, sino también de debilidades en la función reguladora que los estados deben cumplir. Un reciente informe de las Naciones Unidas (CNUAH 1996) muestra los enormes costos sociales que representa la mala administración de la tierra.

Las ciudades del tercer mundo, y de América Latina en particular, enfrentan diversos problemas ligados a la tierra urbana y su propiedad, que son parte de la base explicativa de los procesos de crisis urbana por los que atraviesan. Entre las manifestaciones de dicha crisis se tiene las malas condiciones de hábitat de las mayorías, los procesos de segregación socioespacial a nivel intraurbano, los costos para la colectividad social y el sector público, la mala gestión administrativa, etcétera. Más allá de dichas manifestaciones, ampliamente conocidas por lo demás, la ingobernabilidad consustancial a la crisis debe buscar un factor explicativo en la propia problemática del mercado (legal e ilegal) de la tierra urbana.

¹ Este artículo se inspira en un trabajo presentado al Lincoln Institute of Land Policy (LILP) de Cambridge en enero de 1998.

De hecho, el mercado (legal e ilegal) de tierra urbana goza de especial consideración para la explicación de las crisis urbanas, tal como se observa en los diversos enfoques teóricos y discursos de hacedores de políticas. Más allá de una necesaria contextualización de los interpretadores (como académicos, funcionarios, dirigentes sociales, etcétera), que no será posible abordar aquí, es necesario ubicar dos posiciones referenciales para explicar el papel del mercado. Por un lado, en términos académicos existe una corriente crítica que encuentra explicaciones en la lógica general del mercado de tierras, que se orientaría por agentes que buscan el lucro mediante la obtención de ganancias y rentas, complementada por un débil e ineficaz Estado y marco regulador. Esta interpretación asocia las estrategias de los agentes privados, como los propietarios de tierras y los promotores inmobiliarios, con el marco general del modo de acumulación y las diversas manifestaciones del poder económico y político. Para otros, son más bien los costos que impone la legalidad y un rígido marco regulador lo que explica la economía informal, incluyendo aquí a los mercados de tierras. En este caso, existirían excesos de regulación que deberían corregirse, mientras que el desarrollo de un mercado privado de tierras (es decir, entre agentes privados), lejos de ser mal visto, se observaría positivamente pues removería obstáculos «premodernos» respecto al desarrollo y la dinámica de la economía.

Sin embargo, a pesar de las divergencias interpretativas, ambos puntos de vista comparten una misma preocupación por la necesidad de reducir y eliminar los mercados informales, así como de promover aquellos mercados formales que garanticen mejores condiciones de hábitat.

Aquí se hará referencia a los mercados informales de tierras en América Latina, asumiendo que la región, pese a su heterogeneidad, es un conjunto urbano social dotado de elementos históricos comunes y que comparte, entre mediados y fines del siglo xx, un agudo proceso de urbanización y disminución de la población rural, mayor que en otros continentes del tercer mundo. Entre sus particularidades intraurbanas se destaca la enorme presencia de asentamientos «irregulares» habitados por pobres, un parque de la vivienda deficitario, niveles destacables de segregación socioespacial, etcétera.

Hoy sabemos que en América Latina el mercado informal e ilegal de tierras se ha constituido en el principal mecanismo de acceso a la tierra, superando a las invasiones que hacia los años sesenta se pensaba iban a ser predominantes (Alvarado 1989; Duhau 1993). Dos grandes ejemplos de muestra: Sao Paulo y Ciudad de México, que al año 2000 contarán con 22,6 y 16,2 millones de habitantes respectivamente, constituyéndose en la primera y tercera megalópolis del tercer mundo (y solo superadas por Tokio con 28 millones), han asentado a la mitad de sus poblaciones bajo mercados informales de tierras. Ello también ocurre en ciudades de menor población (como Managua o San Salvador). El predominio de invasiones, en cambio, se da allí (como Lima o Caracas) donde el Estado desarrolla o estimula mecanismos de acceso alternativos, básicamente legitimando o incluso autorizando por vía administrativa las ocupaciones de tierra. Se trata de excepciones y, en rigor, constituyen un tipo ubicado en uno de los extremos posibles de una amplia gama de situaciones.

A pesar de la magnitud de tierra ofertada ilegalmente en América Latina, el conocimiento sobre los mecanismos y condicionantes presentes

en su dinámica es aún pobre. Ello debido efectivamente a una serie de razones vinculadas con la producción académica (predominio de otros temas, dificultades objetivas para investigar, etcétera) pero también a la naturaleza amplia y compleja del *objeto de estudio*. En efecto, un esfuerzo de síntesis remite por lo menos a dos grandes subtemas: en primer lugar, el representado por la venta o el alquiler de porciones de tierra que pasan de un uso rústico a otro urbano. En segundo lugar, una vez poseído el suelo, a procesos de subdivisiones ilegales por propietarios, poseionarios o arrendatarios, lo que se denomina la mercantilización del suelo y la vivienda (Ramírez *et al.* 1992). A la larga, estas limitaciones dificultan la realización de adecuadas gestiones públicas por el suelo. El «estado de la cuestión» muestra que en general el tema de la tierra urbana es emergente, y que otros temas (la urbanización en general, las políticas habitacionales) han recibido mayor atención.

Para enfrentar este déficit de conocimiento, una tarea inicial debería someter a revisión la producción bibliográfica existente. Este artículo se basa en la revisión de estudios sobre mercados ilegales a los que se ha tenido acceso, aunque se cuenta con referencias de otros trabajos. En la revisión se encuentra una serie de constantes y elementos comunes (en las temáticas, proposiciones, hipótesis, etcétera) que pueden aportar, en otro momento, a la elaboración de un Programa de Investigación al respecto.

Aspectos conceptuales

La comprensión de los mercados informales e ilegales de tierras requiere entender el comportamiento del mercado de tierras en general. Como cualquier otro, el mercado de tierras está gobernado por las fuerzas de la oferta y la demanda, que determinan las dinámicas de las operaciones y afectan los ajustes de los precios. Sin embargo, a diferencia de otros mercados, la tierra no es un producto homogéneo; cada parcela es única, con particularidades en localizaciones y atributos físicos, así como hay actores diversos que a menudo tienen conflictivas agendas (Farvacque y Mc Auslan 1992).

Ahora bien: añadir al mercado de tierras los adjetivos informal e ilegal agrega un elemento al acto en sí de una transacción económica: que se viola o contraviene el ordenamiento jurídico. Conceptual y teóricamente, la dimensión jurídica resulta siendo intrínseca al fenómeno de estudio. En este punto se recoge una de las novedades del pensamiento urbano social latinoamericano. Como ha puntualizado Azuela (1989), los estudios urbanos han disociado, como si fueran dos entidades separadas e indiferentes entre sí, los procesos sociales urbanos de las instituciones jurídicas que tratan de regularlos. Solo a costa de romper tal disociación es posible mostrar que el orden jurídico impone condicionamientos objetivos a los procesos sociales y que, por ello, también forma parte de la realidad social. Esta consideración representa un avance en la investigación, frente a las limitaciones ofrecidas por la aproximación estructuralista acogida en los años setenta por la comunidad académica.² En particular, aporta en el

² Básicamente tiene que ver con un análisis que distinguía niveles de infraestructura y

entendido de que en asuntos como la tenencia de la tierra, los derechos de propiedad y el propio mercado de tierras, las dimensiones económicas y jurídicas son intrínsecas, indesligables. Un ejemplo claro de ello son los «derechos de propiedad»: nadie es dueño de una propiedad privada (bien económico) «porque quiere» sino porque existe un orden jurídico que así lo sanciona.

En un nivel taxonómico también el abordaje de los mercados informales requiere precisiones. En su actual estadio, la investigación urbana latinoamericana usa de manera indistinta, y casi sin precisiones, cuatro términos que aparecen como sinónimos e intercambiables: informal, ilegal, irregular y clandestino. Se requiere distinguir entre un calificativo general y calificativos específicos que busquen dar cuenta de esta realidad amplia y compleja

Como calificativo general para los mercados de tierras se sugiere los términos *ilegal e informal*. Se considera ilegal aquella acción (realizada por el propietario, el poseedor o el promotor inmobiliario) que contraviene expresamente las normas jurídicas existentes, sean aquellas señaladas por el código civil (como que alguien venda una propiedad que no le pertenece) o por los códigos urbanísticos (como vender sin reserva de áreas colectivas). Se considera informal, recogiendo los aportes de la sociología de la economía, la acción de agentes económicos que no se adhieren a las reglas institucionales establecidas o a quienes se les niega protección, y que desarrollan actividades generadoras de ingresos o beneficios no regulados por el Estado, en un medio social en que se reglamentan actividades similares. La precisión apunta a distinguir al interior de lo ilegal las actividades criminosas (delitos) de aquellas vinculadas a actividades económicas (lo informal) (Portes 1995).

En términos específicos, los mercados genéricamente denominados informales e ilegales deben relacionarse con el marco normativo que emana del sector público. Para un mejor entendimiento podría recordarse que un mercado de tierras es legal cuando se ajusta a los requisitos estipulados por el marco jurídico, expresado en los códigos civil y urbano. Ahora bien: un mercado ilegal puede serlo porque se desarrolla al margen del control público, o porque, aceptando sus reglas, transgrede algunas de las normas. En el primer caso se trata de un mercado de tierras clandestino, cuando no se solicitó autorización al sector público. En el otro caso se trata de un mercado irregular, pues habiendo sido aprobado por la autoridad, su ejecución ocurre en desacuerdo con la legislación. Esta distinción es importante porque permite, por ejemplo, mayores precisiones para atender procesos de regularización de la tierra, tal como se ha sugerido a partir del caso de Brasilia (Malagutti 1997).

superestructura (el derecho formaba parte de esta última). En la realidad, el derecho no se mantiene cortésmente en un nivel sino que está en todos, imbricando modo de producción y relaciones productivas (derechos de propiedad incluidos), ideología, política y luchas sociales. Refiere, aunque no podemos extendernos aquí, al debate entre «estructuralistas franceses» e «historiógrafos ingleses», y en especial al aporte de E. P. Thompson a la discusión.

«Estado de la cuestión»

Un «estado de la cuestión» tiene una doble virtud: por un lado nos permite reconstruir el «movimiento de la realidad» del tema en cuestión y, por otro, nos dice mucho acerca de los marcos interpretativos de investigadores; ambos, elementos indelibleables en la producción del conocimiento. Aquí someteremos a revisión los textos sobre mercados informales de tierra bajo el interés de saber cuánto aportan tanto a la comprensión de sus procesos internos como a la producción de la estructura de las ciudades latinoamericanas.

Particularidades de las ciudades latinoamericanas

El estudio de los mercados informales de tierras, como parte de la investigación urbana en general, ha partido de una aproximación histórico-estructural, que considera la historia de América Latina y su proceso de acumulación capitalista dependiente como un factor central en la explicación de las condiciones que dificultan su desarrollo, y lo distinguen, entre otros aspectos, de los niveles de vida alcanzados en los países industrializados y desarrollados.

En el marco de esta apreciación, los investigadores han puesto énfasis en ciertas características (rápida urbanización, urbanización sin industrialización, pasado de dominación colonial) que la distinguen de procesos de urbanización en otros lugares del planeta, particularmente de los países de Europa y América del Norte. No obstante estos esfuerzos comparativos, que se abordarán seguidamente, pensamos que constituye una limitación no establecer comparaciones con la urbanización de otras zonas del tercer mundo con las cuales compartimos, entre otras características, la gran presencia de los mercados informales de tierras. Solo se cuenta con esfuerzos puntuales (Schteingart 1985). Por otro lado, la lectura global de la problemática de los mercados ilegales e informales de tierra urbana en las ciudades «del Sur» del planeta (CNUAH, 1996), establece ciertas constantes y generalizaciones en las que resulta difícil identificar particularidades de América Latina. Ciertamente, un futuro estudio comparativo podrá establecer las diferencias de América Latina respecto a elementos presentes en otros contextos, como el África, en relación con el apego a los patrones tradicionales de la tenencia de la tierra, la estructuración de las ciudades y el cercano periodo de dominación colonial, el peso del derecho consuetudinario, etcétera.

Ahora bien: entre los diversos elementos comparativos establecidos entre América Latina y Europa y América del Norte, interesa mencionar aquellos vinculados con la dinámica de los mercados informales de tierra:

a) En América Latina, a diferencia del mundo desarrollado, existe una distribución de ingresos extremadamente desigual, que condiciona un frágil marco construido de sus ciudades. Así, si bien las ciudades se expanden consumiendo áreas de uso agrícola, el proceso de edificación sobre el suelo (la vivienda o casa, por ejemplo) es frágil por las restricciones que

impone la baja capacidad de consumo de grandes porciones de la población. Estas no pueden acceder a los mecanismos capitalistas modernos de construcción de viviendas, o a los programas públicos, y, como consecuencia, desarrollan procesos de autoconstrucción con las limitaciones ampliamente conocidas y estudiadas (Mathey 1992). El resultado, como lo constatan observadores del primer mundo, son ciudades a «medio construir» o, para ser benévolos, «en permanente construcción». Esta apreciación se confirma cuando se somete a revisión la información sobre los materiales de construcción utilizados y la cobertura de los servicios urbanos (agua, alcantarillado, transporte público, vías, etcétera). A ello contribuye (actual e históricamente) una débil e ineficiente presencia del Estado, que en los países industrializados desempeña un papel de primer orden (especialmente bajo el otorgamiento de subsidios, obras públicas, etcétera). Los estados no escapan a las condicionantes económicas del país. En general, allí donde la gente es pobre, el Estado que los gobierna también carece de recursos económicos.

b) Mientras que en los países desarrollados existe un predominio del régimen de propiedad privada en la tenencia del suelo, que despeja obstáculos a su comercialización, en América Latina existe una diversidad de tipos de tenencias. Esto como expresión de una historia que, aunque enfrenta vacíos en su comprensión, admite ciertos elementos comunes en procesos como el despojo de tierras durante la dominación colonial (aunque paradójicamente también de distribución de tierras de uso colectivo); la expansión de las haciendas sobre las propiedades indígenas colectivas, durante la República, gracias a dispositivos liberales expedidos por las oligarquías nativas en los siglos XIX y XX; las movilizaciones campesinas por la recuperación de la tierra que, en algunos países (México, Bolivia, Perú, Nicaragua, etcétera), dieron lugar a procesos de reforma agraria que (re)establecieron propiedades colectivas. Esta historia actualmente se condensa en diferentes modos de tenencia que aparecen como parte de la explicación de la emergencia de los mercados informales de tierra urbana. Asimismo, generan un enrevesado régimen de propiedad que establece situaciones en las que resulta difícil la aplicación estricta y convencional de los marcos jurídicos (Cabrales 1995).

c) América Latina muestra también diferencias con el mundo desarrollado respecto al modo en que la ciudadanía concibe y acepta el derecho y el orden jurídico. Aquí, histórica y actualmente, el derecho, más que un recurso para proteger a los ciudadanos de los excesos privados o públicos, ha sido una herramienta al servicio de las oligarquías nacionales para vulnerar los derechos de una mayoría iletrada.³ Esto fue particularmente claro en relación con los derechos sobre la propiedad de la tierra: en realidad el despojo de las tierras de campesinos pobres, durante los siglos XIX y XX, por grupos de poder económico acompañados de su corte de abogados y jueces, no fue un asunto de novela. Más bien es una de las explicaciones más recurrentes para la formación de grandes haciendas y latifundios. Por ello, en especial en la percepción popular, el derecho es

³ El derecho tiene aquí una connotación ambigua, pues se le entiende como aparato jurídico (de dominación racional) y como modo de representación de intereses de un sujeto frente a otros.

un instrumento de «un otro» que «está arriba» al servicio de la dominación política e incluso de la explotación económica. Así, los jueces no necesariamente son percibidos como garantía de orden y justicia, sino muchas veces como instrumentos al servicio de los poderosos. Por todo ello, la aceptación del derecho es frágil y permisiva, lo que debe ser seriamente considerado por los investigadores, tal como ha sido advertido por Farvacque y Mc Auslan (1992). Nada de esto niega que hoy movimientos sociales y experiencias de poder local incorporen el derecho (e incluso su producción) como parte de sus luchas y movilizaciones.

d) En América Latina, por razones que tienen que ver con el manejo patrimonial y clientelar del Estado por parte de las élites dominantes (oligarquías nativas y gobiernos militares), los recursos públicos y la toma de decisiones se han concentrado en el ámbito del gobierno nacional o central. Ello repercute en un manejo centralista del Estado y, a diferencia de los países desarrollados, en contra de una mayor autonomía política y económica de las instancias locales de gobierno. Esto contrasta con el hecho de que sean los gobiernos locales, débiles y con relativa autonomía, los que asumen la gestión del desarrollo urbano y los controles del suelo, aplicando el marco tributario y urbanístico. Esta situación da lugar a permanentes cruces de dispositivos y pugnas por el poder que traban una gestión eficiente. No obstante, concurren esfuerzos en favor de una descentralización del Estado (Colombia, Bolivia, Brasil).

Balance de la investigación urbana

En cuanto a la producción de la investigación urbana en América Latina, se advierte una paradoja entre la ubicación teórica asignada a la tierra urbana y el abordaje empírico insuficientemente desarrollado. Según la matriz teórica que sustenta la mayoría de los estudios desarrollados, la tierra urbana es considerada el soporte de relaciones sociales y, por ende, el soporte físico del desarrollo urbano. Sin embargo, su abordaje empírico es débil y emergente, en especial comparado con otras temáticas.

Un reciente libro-balance sobre la investigación urbana en América Latina (Stren 1995) muestra que las temáticas abordadas con mayor frecuencia han sido las referidas al proceso de urbanización en general, a las políticas habitacionales y la autoconstrucción, al poder local y las relaciones entre municipalidades y comunidades, entre otras. El tema del suelo urbano, por su parte, es considerado emergente y, salvo excepciones en algunos países (como México, Brasil y parcialmente Chile), no ha tenido un desarrollo importante. Incluso se considera que nuestro nivel de conocimiento sobre tenencia de la tierra es básico y general (Hardoy 1995: 24).

No obstante dicho contexto general, la lectura de la bibliografía existente,⁴ muestra algunas características comunes:

⁴ El proyecto del Lincoln Institute sobre mercados de tierras ha recopilado fichas bibliográficas en doce países. Requieren de un ejercicio reflexivo que considere la sociología del conocimiento.

a) En términos teóricos, la investigación sobre tierra urbana desarrollada a partir de los años setenta en América Latina ha asumido como referente los trabajos producidos por la denominada «escuela francesa de sociología urbana» (Topalov, Theret, Lojkine) e incluso en un plano teórico ha realizado contribuciones (Jaramillo 1994) que sostienen la necesidad de distinguir un marco analítico para el estudio de la tierra en general del tema específico de la tierra urbana. Los estudios comparten el punto de partida del análisis crítico (un abordaje histórico estructural a partir de la división del trabajo social), ubicando el despliegue del capital como nudo central explicativo en la demanda de tierra, y el predominio de la generación de ganancias y su articulación con la apropiación de rentas urbanas. En esta consideración, el papel restrictivo del mercado formal de tierras (fuera del alcance de las mayorías) resulta determinante en la explicación de la crisis urbana. El instrumental teórico de los modelos de expansión de las ciudades, producidos en el mundo anglosajón y en Estados Unidos (aproximación ecológica, análisis microeconómico, neoclásico, etcétera), no ha tenido aquí mayor incidencia. Más bien existe una tendencia a reconstruir una teorización particular para la urbanización latinoamericana.

b) El estudio de la tierra urbana muestra el desarrollo de temáticas como la estructura de la tenencia del suelo, el mercado del suelo y sus efectos sobre la expansión urbana y la segregación socioespacial. Existe una tendencia a privilegiar el estudio de la situación de los sectores de menores ingresos, considerando la presencia de una diversidad de agentes como propietarios, promotores inmobiliarios, el Estado, etcétera.⁵ El tema de los precios en los mercados de tierras ha tenido un relativo desarrollo, y su producción ha sido intermitente y desestructurada (Rodríguez 1971; Carrión 1987; Jiménez 1997).

En cierto modo, el relativo abordaje y el carácter emergente del tema de la tierra urbana pueden explicarse por el predominio de estudios sobre «vivienda-suelo» como una unidad temática. Así, la mayoría de los diagnósticos y las investigaciones abordan el «problema de la vivienda» en la consideración de que la tierra es un componente suyo. De ese modo, el interés por la producción de «la casa» privilegia determinadas relaciones establecidas en torno a ella, siendo que así se oscurecen las especificidades de un bien como la tierra. Ello atenta contra un mayor entendimiento de la «producción» de la tierra urbana, de sus agentes y mecanismos, que ciertamente difieren de aquellos presentes en el proceso de edificación de la vivienda. En efecto, mientras que el tema de la tierra urbana admite como sus componentes esenciales la estructura de los propietarios, la situación de la tenencia, la acción de los promotores inmobiliarios, el mercado legal e ilegal, etcétera, la vivienda refiere más bien a sus modos de financiamiento o construcción, respecto al cual se han elaborado conocidas tipologías (producción capitalista en serie, estatal, producción por encargo, autoconstrucción precapitalista, etcétera). En realidad se requiere un abordaje específico sobre la tierra urbana y otro sobre la vivienda, necesarios para establecer sus nexos.

⁵ Entre aquellos estudios que enfatizan más bien el estudio de la producción capitalista inmobiliaria formal se tiene SCHEINGART 1989.

Considerando los estudios que han hecho hincapié en la tierra urbana como objeto de estudio, y que son emergentes, puede afirmarse que existe información factual acumulada y reflexiones que sientan la base para análisis formalizados. En el caso de los mercados ilegales e informales de tierras, como la expresión lo indica, se trata de estudiar el intercambio de un bien, la tierra, cuya transacción ocurre por fuera del marco legal establecido. Ello convoca estudios que admitan una doble dimensión: económica y jurídica. Lo relevante de América Latina no es que el mercado de tierras sea imperfecto (tal es una característica estructural), sino el elevado nivel de transacciones por fuera de la ley que aquí se produce.

a) Estructura de tenencia y mercado informal

Los estudios sobre mercados ilegales e informales de tierras han mostrado interés por determinar el carácter de la estructura de la tenencia de la propiedad en las franjas de expansión. Se han establecido tipos de estructura de tenencia y de propiedad (privada, grande y pequeña; pública y social-colectiva) y la emergencia de los mercados ilegales e informales. En muchos países el mercado ilegal ha sido desarrollado por los propios propietarios privados como un modo de generar ganancias y rentas a partir de la evasión del costo que representan los requisitos urbanísticos. Ello también ocurre con la propiedad de tipo social (en manos de ejidos, cooperativas o comunidades indígenas) y con la propiedad pública. La conclusión es que el recurso a la ilegalidad no es tributario de un tipo de propiedad en específico, sino que cruza el comportamiento de diversos propietarios.

En cuanto a la oferta ilegal de tierras por propietarios privados, la estudiada experiencia de las «urbanizaciones piratas» en Colombia constituye un verdadero «paradigma» sobre el tema (Coupé 1993).

Asimismo, en ciudades de México o Perú está demostrado que en momentos claves del proceso de urbanización (en los inicios, o como reacción-efecto de la aplicación de reformas agrarias) los propietarios privados ofertaron tierras de manera ilegal (directamente o a través de promotores). De aquí puede deducirse que la acción mercantil ilegal no es solo producto de la rigidez de los marcos reguladores, sino también de los mecanismos económicos puestos en práctica para la obtención de ganancias y rentas urbanas.

En cuanto a la oferta de tierras por poseedores colectivos, el tema ha tenido un desarrollo importante en las ciudades mexicanas. En estas, cuando la expansión urbana tocó las puertas de propiedades sociales-colectivas, supuestamente inalienables (como los ejidos y las comunidades), se produjeron diversos mecanismos (a cargo de diferentes agentes) que dieron pie a ventas ilegales (Schteingart 1989; Coulomb 1992). Situaciones parecidas, aunque con particularidades, ocurren en ciudades de Nicaragua, Honduras o Perú.

Conviene advertir el uso laxo que en América Latina se otorga al término propietario. Por él se considera no solo al propietario legal, sino a quien «aparece» como tal, siendo así reconocido por la demanda de

menores ingresos. Este reconocimiento permite el acceso a un lote y otorga legitimidad «jurídica» a la posesión. Desde la perspectiva de la sociología jurídica, lo crucial no es tanto fraccionar la tierra y venderla, sino aparecer y ser reconocido como tal por los adquirentes. Se trata, en el contexto de permisibilidad del derecho, de la existencia de un acto de voluntad (el contrato de «compra-venta», sin duda el más común) suscrito entre alguien que aparece como propietario y el adquirente. Este acto da lugar —en caso de que hubiese vendido efectivamente el propietario— a distinciones que el habla expresa como «la venta fue legal pero no se ajustó a los requisitos municipales». Más allá de la ilegalidad a la que conduce una aproximación integral del acto de transacción, el contrato de «compra-venta» constituye, a posteriori, un elemento de defensa jurídica que distingue al adquirente de un invasor de tierra (Schteingart y Azuela 1990).

b) Promotores inmobiliarios y mercado informal

Un particular papel ha correspondido a los promotores o *corredores inmobiliarios informales en la venta ilegal de tierras*. Como se sabe, el promotor es el agente que actúa como nexo entre el propietario de la tierra y la demanda de sectores de *menores ingresos*, articulando a ambos y obteniendo, a cambio, una ganancia. No se trata ciertamente de los promotores inmobiliarios franceses, ampliamente estudiados, sino de agentes *sui generis* cuya propia naturaleza es esquivada, aunque pueden distinguirse, gruesamente, agentes «capitalistas» de «precapitalistas».

- En el primer caso, y se alude por ejemplo a los urbanizadores piratas de Colombia y los «lotificadores» de Brasil, se trata de agentes económicos que adquieren tierra suburbana para introducirla al mercado a través de mecanismos típicamente empresariales (propaganda, «contratos-tipo»). Estos promotores desarrollan una verdadera forma de acumulación con una lógica interna que es preciso entender. Se trata de capitalistas informales que buscan la acumulación y funcionan al borde de la ilegalidad, pero con una operación rigurosa, cálculo de costos y financiación heterodoxa.⁶ Algunas interpretaciones, como las de De Soto (1986), incluso observan con simpatía la labor de dichos promotores o corredores, pues atienden a un segmento de la demanda no cubierto por la oferta privada formal y la pública.⁷
- En el segundo caso, se trata de agentes rurales «precapitalistas», como los «comisarios ejidales» mexicanos o las comunidades indígenas (Schteingart y Azuela 1990), que venden la tierra de manera ilegal pero que cuentan con una lógica de funcionamiento que escapa a los patrones tradicionales de la gestión empresarial moderna.

En este marco, tan importante como la actividad económica en sí (la venta ilegal de tierras) lo ha sido el conjunto de relaciones sociales estable-

⁶ Comunicación de Samuel Jaramillo en el 7mo. Encuentro Nacional de ANPUR, Recife, mayo de 1997.

⁷ Las reflexiones de De Soto 1986 se distinguen de los aportes de la «comunidad académica» latinoamericana. Plantea propuestas interesantes, en especial en su tratamiento del derecho y su efecto en la economía. Se trata de una autoridad reconocida por hacedores de política y la cooperación multilateral.

cidas en este tipo de operaciones entre promotores y adquirientes. Diversos estudios (Chinelli 1980; Coupé 1993; Jiménez 1997) han subrayado las redes sociales (social network) y las relaciones «cara a cara», así como grados de simpatía entre promotores informales y adquirientes, aunque esto no debería generalizarse. Recordemos que, sociológicamente hablando, las redes son modos informales —y no institucionalizados— de organización social, contruidos por vínculos que los individuos establecen en diversas esferas de la vida diaria. A través de esos vínculos y de los derechos y las obligaciones mutuas que su establecimiento supone, las personas acceden a recursos materiales, información y apoyo emocional. De allí que, para varios investigadores, los mercados ilegales existen no solo por razones económicas (precios baratos y asequibles) sino por un tipo de relaciones sociales que otorga flexibilidad en los pagos, sistemas de créditos informales, seguridad, etcétera.

c) Estado, políticas públicas y mercados ilegales

La actuación del Estado (sector público) y su incidencia en la dinámica de los mercados ilegales de tierras se produce en torno a una amplia gama de situaciones. Frente a la tierra urbana, el Estado, por ejemplo:

- permite la disponibilidad de tierras para usos de utilidad pública o interés social, mediante expropiaciones, adquisiciones, constitución de reservas territoriales, etcétera. Las tierras afectadas pueden ser privadas, públicas o colectivas;
- regula el uso del suelo a través de un marco jurídico que se expresa en códigos urbanísticos referidos a los requisitos formales de urbanización (reserva de áreas de equipamientos, habilitaciones urbanas, procedimientos) y códigos civiles, referidos al respeto y la defensa de los derechos de propiedad privada o colectiva;
- interviene en la fijación de precios de suelo y apropiación de la renta a través de leyes fiscales, valuación de predios, fijación de montos expropiatorios, etcétera;
- valoriza el suelo a través a la creación de infraestructura y equipamientos urbanos, generando beneficios marginales a ser apropiados por propietarios de tierras y promotores inmobiliarios;
- hace intervenciones en torno a la tenencia de la tierra, como las políticas de regularización y formalización de la propiedad, que buscan hacer legal algo en su origen ilegal, y transformar la propiedad social en propiedad privada como un modo de eliminar obstáculos premodernos en la dinámica de la expansión de las ciudades.

Algunos subtemas desarrollados en torno a esta amplia temática han sido el costo del derecho y la informalidad; la oferta de tierra, los programas públicos de vivienda y los mercados informales; y los procesos de regularización de la tierra. A continuación algunos detalles sobre ellos:

- El costo del derecho y la informalidad

En general se supone que una intervención pública que regula, a través del derecho, las condiciones de acceso a la tierra, representa un costo para la habilitación y, por tanto, un componente que eleva el precio.

Según De Soto (1986), quien ha insistido en el tema al punto de ubicarlo como el causante de las situaciones de ilegalidad en la actividad inmobiliaria, el derecho —y la formalidad, por ende— impone costos a los agentes intervinientes. Si bien se trata de un análisis basado en un modelo hipotético de comportamiento racional de los pobres sugerido por el autor, la idea es que el derecho y la formalidad imponen costos. Por tanto, los pobres deben hacer un balance entre costos de acceso, es decir de condiciones, trámites, etcétera, que deben cumplirse para que la actividad económica sea aceptada formalmente por el Estado, y costos de permanencia, necesarios para actuar en la formalidad. En términos generales, una economía informal se desarrolla como respuesta de los pobres a estos costos que los alejan del mundo de la formalidad, vinculado a lo que denomina el carácter mercantilista del Estado. Estudios desde otras perspectivas han corroborado la idea de los costos de la formalidad (Jiménez 1997; Rolnik 1997; Farvacque y McAuslan 1992), pero aún se está lejos de definir con precisión qué costos del derecho son innecesarios y cuáles deberían mantenerse. Esto no solo por la complejidad que plantean los marcos reguladores particulares en cada país, sino por el problema ético que representa prescindir de la regulación, dando pie a la oferta de fraccionamientos sin condiciones mínimas de habitabilidad.⁸

Ahora bien: la amplia temática del derecho tampoco debería reducirse a un asunto de costos. Entre otros aspectos, habría que mencionar el derecho como función sancionadora. En general, al combatirse los mercados ilegales, las sanciones recaen sobre los pobres adquirientes y no tanto sobre los promotores ofertantes, pese a que jurídicamente estos últimos tienen la responsabilidad. Se trata de disposiciones de funcionarios y jueces que así lo deciden. Asimismo, debe considerarse el efecto en los mercados ilegales de la inacción de los funcionarios para hacer cumplir las regulaciones de la planeación, asunto a veces ligado a la obtención de prebendas.

- La oferta de tierra, los programas públicos de vivienda y los mercados informales

Un aspecto importante de la intervención pública ha sido su papel como ofertante de tierra y vivienda, o de tierra simplemente (lotes con o sin servicios). Ciertamente el desarrollo de este papel está sujeto al nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado por cada país, la función social asumida por el Estado y la presión de los diversos grupos sociales. Aunque con grados diferentes, los estados latinoamericanos han intervenido en el mercado inmobiliario (tierra y vivienda) como ofertantes, dirigiéndose a diversos estratos sociales, especialmente sectores medios y medios bajos. Tal intervención, como lo muestran los estudios, tiene incidencias claras en la estructuración de los mercados inmobiliarios, pues estos funcionan al modo de vasos comunicantes, haciendo que allí donde la intervención

⁸ Como fue el caso de Buenos Aires hasta 1977: las regulaciones eran mínimas y se desarrollaron fraccionamientos (ubicados en zonas inundables) inadecuados pero legalmente válidos que en el resto de América Latina eran ilegales. Esto dice mucho sobre el carácter relativo e históricamente cambiante del derecho.

pública es importante se reduzcan los mercados informales de tierras. Ese es el caso, singular en gran medida, de la ciudad de Aguas Calientes en México (Jiménez 1997).

- Los procesos de regularización de la tierra

Resulta indudable que los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, cuya aceptación en las agendas públicas recién se establece de manera consensual, tiene efectos directos en la dinámica de los mercados informales de tierras. La regularización produce el paso de una tenencia ilegal a otra de tipo legal, beneficiando a los hasta entonces posesionarios con la entrega de títulos de propiedad individuales. Predomina la entrega de títulos individuales, a excepción de algunas experiencias brasileñas (en que se recurre a las concesiones reales del suelo). Esta política tiene efectos en los procesos de mercantilización del suelo y la vivienda en los barrios pobres (Ramírez et al. 1992). El nivel de conocimiento alcanzado sugiere la hipótesis de que con el otorgamiento del título de propiedad el submercado de divisiones ilegales eleva sus precios, perjudicando en este caso a los inquilinos que son, de más está decirlo, los más pobres.

Es bueno advertir que, actualmente, existe la tendencia a disociar en la regularización de la tierra diversos componentes, tales como los correctivos urbanísticos (saneamiento físico) y los económico-legales que llevan a la entrega de títulos (la formalización de la propiedad). Se trata de un fenómeno en desarrollo pero que encierra en sí el grave riesgo de disociar una necesaria adecuación urbanística (someter los asentamientos a la regla) del componente del título de la propiedad que debería ser, en todo caso, la natural consecuencia de la regularización (Calderón 1997).

Epílogo: apuntes para un programa de investigación

La revisión ha dado cuenta de los avances de la investigación urbana en América Latina sobre los mercados de tierras informales. No obstante la riqueza de sus aportes, se trata de esfuerzos focalizados que no eliminan la necesidad de promover un Programa de Investigación que dote de coherencia y estructuración a tales esfuerzos. La tarea no es sencilla, pues se trata de unificar, como objeto de estudio y de manera estructurada y coherente, un fenómeno social tan complejo como esquivo. Más aún cuando se suponen conexiones de orden mayor entre los mercados de tierras y la estructura urbana, es decir, entre el modo en que se transan las tierras urbanas y la producción de la ciudad latinoamericana.

Un «Programa de investigación sobre mercados informales de tierras en América Latina» aportaría en los aspectos que se reseñan a continuación.

Una mayor comprensión de los procesos de urbanización

La comprensión de la dinámica de los mercados informales de tierras contribuirá a un mayor y mejor entendimiento de los procesos de la

julio calderón

urbanización latinoamericana, si se considera que se trata de un factor clave en la estructuración de las ciudades. Hay que postular un nexo entre el modo (mercantil o no) en que se accede a la tierra urbana, y los efectos —incluidos los físicos y urbanísticos— impulsados por los diversos submercados de suelo y vivienda. Resulta clave conocer el comportamiento de los agentes involucrados (propietarios/poseedores, promotores inmobiliarios, demanda) en relación con la estructura de la tenencia de la tierra, las estrategias de valorización del suelo, la formación del precio, los mecanismos de venta, etcétera.

Explicar la presencia y magnitud de los mercados informales de tierras

La gran extensión de los mercados informales de tierras urbanas en América Latina requiere hurgar sus elementos explicativos. No estamos ante un fenómeno aislado o marginal, sino ante procesos claves para la configuración de la ciudad latinoamericana que aún espera la atención debida por parte de los investigadores, el sector público y la cooperación internacional.

Recomendaciones a las políticas públicas

El esfuerzo de interpretación solo tiene sentido si se pone al servicio de la acción transformadora. Por ello, el estudio del tema debe aportar a la mejora de las gestiones públicas sobre suelo urbano desarrolladas por los gobiernos nacionales, estatales y locales. Una política pública eficaz y eficiente, democrática y equitativa, solo es posible a condición de que se apoye en los resultados de la investigación social; algo que conviene recalcar en América Latina, donde la investigación académica y la gestión pública se encuentran bastante disociadas.

Bibliografía citada

- ALVARADO, Luis
1989 «La lucha por la tierra urbana y la sobrevivencia de los pobres en la ciudad latinoamericana». En M. Schteingart. *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*. México: Trillas.
- AZUELA, Antonio
1989 *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: Colegio de México.
- CABRALES B., Luis
1995 *Mercado de suelo urbano y tipologías de vivienda en Lagos, Tepatlán y Guzmán*. México: Universidad de Guadalajara.
- CALDERÓN, Julio
1997 *Políticas de regularización y mercados de tierras en América Latina*. Guadalajara: Lincoln Institute of Land Policy, XX Congreso LASA.

CARRIÓN, Diego et al.
1987 «La renta del suelo y segregación urbana en Quito». En F. Carrión. *El proceso urbano en el Ecuador*. Quito: ILDIS.

CNUAH, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
1996 *Un mundo en proceso de urbanización*. Informe mundial. Bogotá: INURBE.

CHINELLI, Filippina
1980 «Os loteamentos de periferia». En L. Valladares. *Habitação em questão*. Río: Zahar.

COULOMB, René; Cristina SÁNCHEZ MEJORADA y otros.
1992 *Pobreza urbana, autogestión y política*. México: CENVI.

COUPÉ, Françoise
1993 *Las urbanizaciones piratas en Medellín: el caso de la familia Cock*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia-CEHAP.

DE MORAES, Betania
1997 *Instrumentos e experiências de regularização fundiarias nas cidades brasileiras*. Río: FASE, IPPUR.

DE SOTO, Hernando
1986 *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

DUHAU, Emilio
1993 «La urbanización popular en América Latina: institucionalización o pactos sociales implícitos». En A. Azuela. *La urbanización y el orden jurídico en América Latina*. México: UNAM.

FARVACQUE y Mc AUSLAN
1992 *Reforming urban land policies and institutions in developing countries*. Washington DC: World Bank.

HARDOY, Jorge E.
1995 «Reflexion on Latin American urban research». En R. Stren. *Latin American. Urban research in the developing world*. Canadá: Centre for Urban and Community Studies, Universidad de Toronto.

JARAMILLO, Samuel
1994 *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: UNIANDES-IGAC.
1997 «El papel del mercado del suelo en la configuración física de las ciudades latinoamericanas», ensayo para el Lincoln Institute of Land Policy.

JIMÉNEZ, Edith
1997 *Mercado de suelo para vivienda en Aguas Calientes 1975-1996*. Cuadernos de Trabajo Social 70. México: Gobierno del Estado de Aguas Calientes.

MALAGUTTI, Cecilia
1997 «Loteamentos clandestinos no DF: legalização o exclusiva?». En ANPUR. *Novos recortes territoriais, novos sujetos sociais: desafios ao planejamento*. Recife.

- MATHEY, Kosta
 1992 *Beyond self- help housing*. London: Mansell.
- MINGIONE, Enzo
 1981 *Social conflict and the city*. Oxford, England.
- PORTES, Alejandro
 1995 *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México: Porrúa-Flacso.
- POWELSON, John
 1988 *The story of land. A world history of land tenure and agrarian reform*. Cambridge: Lincoln Institute.
- RAMÍREZ, R., J. FIORI, H. HARMS y K. MATHEY
 1992 «The commodification of self-help housing and the State intervention: Household experiences in the barrios of Caracas». En K. Mathey. *Beyond self-help housing*. London: Mansell.
- ROLNIK
 1997 *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territorios na cidade de Sao Paulo*. Sao Paulo: Studio Nobel/FAPESP.
- RODRÍGUEZ, Alfredo
 1973 «Oferta de vivienda y terrenos en Lima Metropolitana. 1940-1967». En A. Rodríguez y otros. *Segregación residencial y desmovilización política*. Buenos Aires: SIAP.
- SCHTEINGART, Martha
 1985 «Desarrollo urbano y política de tierra y vivienda en África: el caso de Abidjan». En *Estudios de Asia y África* 64. México: Colegio de México.
 1989 *Los productores del espacio habitable*. México: Colegio de México.
- SCHTEINGART M. y A. AZUELA
 1990 «El hábitat popular en América Latina». En *Hábitat popular urbano: política de desarrollo o situación de emergencia*. Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.
- STREN
 1995 *Latin American. Urban research in the developing world*. Toronto: Centre for Urban and Community Studien / University of Toronto.