

Territorios 18-19 / Bogotá 2008, pp. 11-53  
ISSN: 0123-8418

# Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaría como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina

*Reflections in “informal” land management as a trait  
of land markets in Latin American cities*

Samuel Jaramillo G.\*

Recibido el 17 de agosto de 2008  
Aprobado el 15 de septiembre de 2008



\* Economista, doctor en urbanismo, docente investigador Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes (Colombia).  
ejaramil@uniandes.edu.co

**Palabras clave:**

*informalidad, mercado de suelo, hábitat popular, modo de producción de vivienda, urbanización latinoamericana.*

**Key words:**

*Informality, land market, popular habitat, method of housing production, Latin-American urbanization.*

RESUMEN

En América Latina la tradición marxista desarrolló en los años setenta y ochenta una muy rica conceptualización sobre las prácticas populares de producción de hábitat que tuvo como eje el concepto de pluralidad de formas de producción. En este texto se plantea una actualización de esta reflexión involucrando en particular los aspectos de la circulación de los bienes inmobiliarios y las modalidades de acceso a la tierra: desde esta perspectiva se analizan los desarrollos recientes de modalidades “ilegales” o “informales” de urbanización y las políticas que al respecto se han formulado en los últimos tiempos, en una aproximación que pretende controvertir el dualismo explícito o implícito de otros enfoques.

ABSTRACT

In the seventies and eighties, in Latin America, the Marxist tradition developed a rich conceptualization in regards to the popular practices of habitat production, which revolved around the concept of multiple production forms. Presented in this text is an updated reflection composed particularly of aspects of real estate circulation and land access methods. From this perspective recent developments in “illegal” or “informal” methods of urbanization and their recently formulated policies are analyzed in an evaluation which attempts to debate the implicit or explicit duality of other approaches.

## La peculiaridad del mercado del suelo en las ciudades de América Latina

En este texto me propongo presentar una serie de reflexiones sobre algunos rasgos generales de los mercados del suelo en las ciudades latinoamericanas que parecen ser peculiares a esta región y al mismo tiempo son recurrentes en estas ciudades. Me centraré en un aspecto que es particularmente evidente: la existencia de un mercado “informal”, de un mercado “popular”, “clandestino”, etcétera –las denominaciones abundan–, que no coincide con lo que estamos acostumbrados a entender como un mercado de suelo normal, y que tiene un gran peso cuantitativo. La reflexión pretende moverse en un cierto nivel de abstracción, que permita rescatar la dimensión histórica de estos fenómenos, y al mismo tiempo identificar los mecanismos estructurales que comandan estas dinámicas. Este género de esfuerzos no apunta a sustituir el análisis concreto de cada ciudad, sino más bien a apoyarlo. Parte de la convicción de que las ciudades latinoamericanas comparten ciertos rasgos centrales que explican la convergencia de su desenvolvimiento –sin que esto elimine particularidades–, por lo cual, el análisis comparativo tiene un papel central.

Dicho esto, surge una inquietud sobre esta manera de plantear el asunto. Por lo general la noción de peculiaridad en el mercado del suelo tiene la siguiente connotación: esas características comunes de la ciudades lati-

noamericanas, que parecen ser diferentes a lo que se observa en las urbes de otras regiones del globo, en especial las de los países centrales, y que implicarían algún tipo de limitación o deficiencia –el mercado del suelo “informal” está asociado a una idea de precariedad– estarían explicadas por un funcionamiento anómalo de los mercados del suelo. Y de manera más precisa: estas alteridades negativas se presentan porque el mercado del suelo en las ciudades de la región funciona mal o no funciona suficientemente.

No es la única manera de entender estos fenómenos. Al menos existe otra que nos parece más plausible y que marca nuestra aproximación. Sería del siguiente corte: la estructura social de las ciudades latinoamericanas presenta ciertas peculiaridades –originadas en determinantes generales como son las modalidades de acumulación, su lugar en el sistema global de división del trabajo, etcétera– y el mercado del suelo las traduce como manifestación en el espacio. Como se ve, la noción de peculiaridad se desplaza: no es el mercado del suelo el que es anómalo, lo que es distintivo son algunos elementos estructurales que están detrás de él. La diferencia parece sutil y en algunos casos relativamente borrosa, pero tiene importantes implicaciones. En términos de política, si lo que se pretende es eliminar la singularidad, en el primer caso lo conducente sería perfeccionar el funcionamiento del mercado, intensificar su operación. Para la segunda aproximación los rasgos físicos y sociales calificados de

*territorios 18-19*

<sup>1</sup> *Dos compilaciones emblemáticas del dependentismo al respecto son: Schteingart, Martha (comp.) Urbanización y dependencia en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973; y Castells, Manuel Imperialismo y urbanización en América Latina, Gustavo Gili, Barcelona, 1970. Véase también: Singer Paul, Economía política de la urbanización, Siglo XXI, México, 1979; y Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis Mauricio, Urbanización latinoamericana. Nuevas perspectivas, Escala, Bogotá, 1993.*

peculiares son el resultado de la operación del mercado, y si el mercado *funciona más*, estos fenómenos se acentuarán.

## Los rasgos comunes y distintivos de la urbanización latinoamericana

Vamos a delimitar aquí, como soporte básico de nuestra reflexión, algunos rasgos que han acompañado la urbanización latinoamericana durante un largo tiempo y que pueden ser la raíz de algunas particularidades en los mercados del suelo. La mayoría de ellos están relacionados con el carácter periférico de la acumulación capitalista en estos países y con algunas estrategias socioeconómicas que se han adoptado en este contexto. Mencionamos sucintamente las características centrales de estos rasgos, y sólo nos extendemos cuando creemos tener algún matiz de interpretación con respecto a las opiniones más divulgadas al respecto.<sup>1</sup>

### Lento crecimiento económico, acelerado crecimiento poblacional

El conjunto de los países latinoamericanos ha debido estructurar sus respectivos procesos de acumulación de manera tardía y en una relación subordinada en el plano internacional. Esto les acarrea, en principio, su relativa exclusión de ventajas de las que disfrutaban los capitales que operan en el centro, en virtud del carácter polarizado y desigual que espontáneamente exhibe el capitalismo mundial. Sin que esto sea ineluctable, ya

que algunos países han logrado de manera relativa romper el círculo de hierro de la acumulación desigual, lo cierto es que los países latinoamericanos exhiben un crecimiento en la acumulación muy limitado. En contraste, el crecimiento demográfico cuyas leyes no operan con una lógica estrictamente mercantil, ha generado una importante sobreproducción relativa. Durante toda una fase conocida como la “transición demográfica” –que no ha sido superada por muchos países– los avances técnicos en materia de sanidad, medicina, etcétera, han hecho caer la mortalidad, mientras que la natalidad tarda en adaptarse, entre otras cosas por inercias culturales, pero también debido a mecanismos de carácter económico en el mercado del trabajo. Este contraste entre una producción capitalista que se expande con lentitud, que además, dado el cambio técnico, amplía débilmente su demanda por fuerza de trabajo, y por otro lado un crecimiento poblacional avasallador, genera un desequilibrio estructural en el mercado de la fuerza de trabajo –que por lo demás, sigue presente incluso en los países en los cuales el ritmo de crecimiento poblacional ya ha descendido–. El resultado es un nivel muy bajo en los salarios y un nivel elevado de desempleo.

### Un régimen de salarios bajos

Dado que en los países latinoamericanos se ha tenido un acceso menguado a las ventajas de innovación, de aglomeración, etcétera, se ha buscado compensar esto intentando sacar partido de algunas circunstancias

territorios 18-19

14

SAMUEL JARAMILLO G.

favorables subsidiarias: se hace énfasis en explotar algunos recursos naturales localizados, como minerales y cultivos tropicales, y desarrollar algunas otras actividades que disfrutaran de rentas internacionales de ubicación. Pero tal vez la estrategia más recurrente ha sido la utilización de uno de los resultados del ítem anteriormente tratado, una mano de obra con una remuneración especialmente baja, como una ventaja comparativa. Es decir se toma no solamente como un efecto de la acumulación periférica, sino como un soporte para compensar otras asimetrías en la competencia con la esperanza de desencadenar un proceso de acumulación más vigoroso. Tanto en la fase inicial de “crecimiento hacia fuera”, como en la llamada estrategia de “industrialización por sustitución de importaciones”, y en la más reciente etapa de apertura y globalización, ésta ha sido una piedra de toque para la estructuración de la acumulación. Aunque recientemente se comienza a enjuiciar este curso de acción –estrategias de “desarrollo endógeno”, etcétera– en términos positivos la predominancia de las políticas que hacen énfasis en la flexibilización de los mercados laborales sigue siendo abrumadora. Y esto no solamente por la inercia de un proceso que lleva mucho tiempo y que es de gran envergadura, sino porque incluso, en los hechos, muchas de las nuevas estrategias de inserción en el mercado mundial cuentan con este factor como un recurso privilegiado.<sup>2</sup>

Para lo que nos interesa aparece aquí un elemento que nos es directamente pertinente: una porción amplia de la población tiene

niveles absolutos de ingreso muy bajos, lo cual los excluye de la demanda solvente de muchos bienes y servicios producidos de manera capitalista.

### **Persistencia y difusión de actividades no capitalistas**

Los salarios bajos y el alto desempleo –fenómenos cuantitativos– se traducen en hechos cualitativos. Muchos trabajadores sólo tienen un acceso intermitente a opciones laborales asalariadas, muchos de ellos deben permanecer desempleados por períodos muy largos de tiempo o nunca acceden a trabajos de este tipo. Para sobrevivir deben recurrir a actividades que no tienen un carácter capitalista. Para obtener ingresos acuden a actividades mercantiles simples –no capitalistas– frecuentemente de muy baja productividad y que generan remuneraciones muy modestas, a menudo violando la legalidad. Para reducir el peso monetario de sus consumos, acuden a actividades premercantiles –autosuministro– o consumen bienes producidos en forma mercantil simple.

Como consecuencia de ello, de una parte, se afianza el hecho de que una gama muy amplia y numerosa de actividades opera de manera diferente a la lógica capitalista: ha recibido muchas denominaciones, como actividades marginales, sector informal, etcétera. Existe una larga discusión sobre las relaciones de estas actividades con la actividad económica capitalista. Son bien conocidas las interpretaciones dualistas que conciben estos sectores como separados,

<sup>2</sup> Ayala, Ulpiano y Rey, Norba. “La reproducción de la fuerza de trabajo en las grandes ciudades colombianas”, en *Desarrollo y Sociedad* No. 1, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 1979.

<sup>3</sup> Quijano, Anibal. “La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina” en Castells, Manuel (comp.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, Barcelona 1970.

<sup>4</sup> Ayala, Ulpiano y Rey, Norha. *Op. cit.* Kowarik, Lucio, *A espoliação urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

que no tienen mayor conexión entre ellos, y el objeto de los analistas es cómo hacer posible que las actividades informales, concebidas como atrasadas, se modernicen, es decir, se conviertan en formales. Hay también otras posiciones que resaltan la complementariedad de los dos sectores: la existencia de un suministro informal de ciertos bienes y servicios favorece eventualmente el desarrollo de actividades capitalistas formales que utilizan los productos anteriores como insumos a precios bajos, los cuales no podrían ser provistos por productores capitalistas formales.

Nos interesa especialmente para nuestros propósitos una relación adicional: en la producción de un mismo bien también existe una relación de competencia entre productores capitalistas y productores mercantiles simples: se espera que en esa disputa se impongan los agentes capitalistas. Pero lo especial en los países latinoamericanos es que en muchos bienes y servicios, consumidos por el conjunto de la población, los productores mercantiles simples prevalecen, se imponen en el mercado sobre potenciales productores capitalistas, en parte porque están dispuestos a percibir remuneraciones muy bajas.

### **Consolidación de una “masa marginal” y emergencia de una “proletarización especial”**

Desde el punto de vista de la población entonces emergen dos rasgos distintivos que marcan la estructura social en estos países. De una parte, se consolida una capa de po-

blación muy numerosa que no es absorbida laboralmente por la economía capitalista y que desarrolla pautas sociales y culturales propias: algunos la denominan “masa marginal” para aludir al hecho de que parecen operar de manera separada de la acumulación capitalista.<sup>3</sup>

Pero esto también repercute en los grupos asalariados. A diferencia de la proletarización clásica en la que la reproducción de la fuerza de trabajo se da enteramente a través del salario, en estos países para muchos de estos trabajadores, su remuneración es tan limitada que con ella no logran restituir su capacidad de trabajo.<sup>4</sup> Deben entonces recurrir a estrategias similares a las de los “marginales” para reproducirse. Si la unidad de reproducción de la fuerza de trabajo es el hogar, deben destacar varios perceptores de ingresos monetarios, y multiplicar las actividades generadoras de este tipo de ingresos, combinando actividades capitalistas –actuando como proletarios– y mercantiles simples. En los consumos también deben recurrir a formas premercantiles como el trueque y el auto-suministro, y al consumo de bienes producidos de manera mercantil simple. Como se ve, más que dos grupos diferentes, proletarios y marginales, los primeros se encuentran embebidos por los segundos, compartiendo prácticas similares y profundamente imbricados –con frecuencia en un mismo hogar, algunos individuos son proletarios o asalariados formales y otros son agentes mercantiles simples o trabajadores familiares sin remuneración monetaria, e incluso muchos individuos combinan tareas de estas diversas modalidades–. Se

SAMUEL JARAMILLO G.

trataría de una proletarización particular que requiere de actividades no capitalistas para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo.

### **Gran rapidez del crecimiento urbano**

La manifestación desigual de estos fenómenos en el territorio nacional, la polarización que en este ámbito también tiene el capitalismo periférico, la descomposición de las relaciones sociales tradicionales en el campo y otros determinantes desencadenan fuertes migraciones del campo a la ciudad. Además, estos flujos se orientan con preferencia hacia las grandes ciudades creando una concentración de las redes urbanas desusadamente fuerte.

Si a esto agregamos el ya mencionado dinamismo en el crecimiento demográfico vegetativo, arribamos a otro de los perfiles más conspicuos de las grandes ciudades latinoamericanas: su vertiginoso crecimiento poblacional que expande súbitamente la demanda por espacio construido e infraestructura urbana, generando tensiones mucho más pronunciadas de lo que se observó en el proceso de urbanización en los países capitalistas de desarrollo clásico. Aun en las ciudades que han alcanzado una gran talla y que de manera concomitante han ido reduciendo sus tasas de crecimiento relativo, las cifras absolutas de crecimiento poblacional siguen siendo muy considerables y su impacto sobre la oferta de espacio urbano, en especial en lo atinente a los grupos de más bajos ingresos, continúa siendo muy intensa.

### **Aguda desigualdad del ingreso**

Pero no solamente existe una masa mayoritaria que recibe ingresos monetarios cuantitativamente muy bajos, sino que prevalece una distribución de ingreso muy desigual, y al lado de esta gran mayoría empobrecida existe una clase media relativamente estrecha que tiene un mejor nivel de vida y una pequeña minoría con ingresos muy elevados, que desde luego serían ricos en sociedades más afluentes. Este elemento es importante porque genera una disparidad de modelos de consumo y una jerarquización entre ellos a favor de las capas de mayores ingresos, elementos que son muy pertinentes para entender el asunto que nos ocupa.

### **Debilidad del aparato estatal en sus diversos niveles**

Especial importancia en lo que intentamos entender tiene la relativa debilidad del Estado en los países de América Latina para cumplir diversos roles, característica que también está asociada con la acumulación periférica. La precariedad fiscal restringe en gran medida el ámbito de su acción en tanto suministrador de bienes y servicios colectivos, aun para la demanda solvente. Si esto es así, son más acentuadas sus limitaciones para suplir la acción espontánea del mercado para los sectores no solventes permitiendo una gran agudeza de la precariedad.

El Estado también es débil en su capacidad reguladora y coercitiva, lo cual da a los mercados una dinámica particularmente

*territorios 18-19*

17

“espontánea”, y no solamente en los sectores de menores ingresos donde prolifera la ilegalidad, sino incluso en los circuitos solventes y “formales”.

### **Insolvencia en el mercado de vivienda y mercado del suelo informal**

Nos interesa el mercado informal de tierra urbana, pero para ello es indispensable comprender las condiciones de la producción y consumo de vivienda. No existe una demanda por tierra urbana en sí misma, sino en la medida en que ella es soporte para la producción y consumo del espacio construido. Aunque desde luego existe un mercado de tierra, éste está imbricado con el mercado del espacio construido, es uno de sus derivados y analíticamente es necesario abordarlos de manera conjunta.

Para el tema central que nos ocupa, es claro que la ocupación irregular de tierras urbanas es una práctica de los grupos más pobres que se ven excluidos de la demanda solvente de la producción capitalista de vivienda y con la que pretenden responder para intentar satisfacer esta necesidad. Pero la ocupación de tierras de manera irregular es una medida parcial que se articula con otras referidas a la producción misma del espacio construido. Estas prácticas no se confunden, es decir no son exactamente lo mismo, pero de hecho son convergentes. Las dos anotaciones son importantes. Es necesario examinar su confluencia porque hacen parte de estrategias comunes. Pe-

ro también es importante tener en cuenta sus diferencias: algunas de las opciones de política contemporánea en este terreno se basan justamente en potenciar algunas características de uno de estos aspectos y en amortiguar algunas otras que corresponden al segundo. Es decir, se trata de separar las dos prácticas.

### **Las dificultades estructurales de la producción capitalista de vivienda**

Las dificultades para proveer de vivienda a toda la población a través de la producción capitalista de vivienda no es algo característico de los países periféricos ni de América Latina. En todos los países capitalistas, incluidos los países centrales de desarrollo clásico, esto se manifiesta como un problema. La penuria de vivienda es un fenómeno que ha acompañado el desenvolvimiento capitalista, y para combatirlo se ha requerido la intervención del Estado con diversas estrategias. A pesar del enorme desarrollo técnico y económico de los países centrales aún hoy éste sigue siendo un problema latente: algunos grupos continúan sometidos a condiciones habitacionales muy precarias, y esporádicamente estas limitaciones se acentúan en capas más amplias. Lo particular de América Latina parece ser la agudeza de este problema, y desde luego algunas de sus manifestaciones. Veamos entonces de manera sucinta cuáles son estas barreras que enfrenta el capital para copar plenamente el espacio de la pro-

*territorios 18-19*

18

SAMUEL JARAMILLO G.

ducción de vivienda y proveer de este bien indispensable a toda la población.<sup>5</sup>

### **Vivienda, un bien con mucho valor y cuyo consumo es paulatino. Prolongación del período de circulación**

La vivienda es un bien que encierra mucho valor. Es decir, efectivamente consume una gran cantidad de trabajo social para su producción. Al mismo tiempo es un bien durable, que tiene una larga vida útil. Una familia que usa una vivienda durante un período de tiempo en realidad consume una parte pequeña del valor contenido en ese edificio—su depreciación—. Esto, sin embargo, implica un *impasse* en la sociedad capitalista: la mayoría de la población tiene ingresos regulados por el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, pero entendida ésta en un corto plazo. Si los productores de vivienda estuvieran limitados a vender sus mercancías a los usuarios que pudieran comprarlas de contado de manera completa, sus ventas serían mínimas.

Aparece entonces una primera dificultad de solvencia. Para sobreponerse a ella aparecen formas de circulación que tienen como objetivo diferir en el tiempo los pagos del usuario de manera que se concilien con los plazos del salario que atiende a la reproducción instantánea de la fuerza de trabajo. Una de ellas, que ha sido la tradicional, es el alquiler de vivienda que prolonga los pagos durante toda la vida útil del bien. La otra, que se ha difundido posteriormente, es la venta a plazos. Las dos permiten dosificar

estos desembolsos, extendiendo el tiempo en que el bien permanece en la esfera de la circulación. En el caso del arrendamiento, el período de circulación se extiende a toda la vida útil del bien. En la venta a plazos se puede extender a períodos variables, pero pueden ser muy extensos.

Esto, sin embargo, tiene una contrapartida: el precio que paga el usuario se eleva. En efecto, además del valor equivalente a la depreciación—la parte del valor total que proporcionalmente desaparece en el lapso limitado en que se consume el inmueble—el usuario debe abonar dos magnitudes adicionales que pueden ser considerables. Dado que usualmente estas tareas de intermediación en la circulación—en el caso del alquiler—o de financiamiento—en el caso de la venta a plazos—la ejerce un agente capitalista, éste exige para sí una remuneración: la ganancia del arrendador o el interés del financista. Pero además, al usar un inmueble durante un tiempo, quien lo utiliza aunque en realidad consume el valor de la depreciación, inmoviliza todo el valor restante del inmueble. En la circulación mercantil capitalista el usuario debe abonarle al proveedor el “costo de oportunidad” de este capital inmovilizado.

La convergencia de estos determinantes conduce a esa noción que parece contraria a la intuición y que era percibida como escandalosa en las polémicas alrededor de la vivienda en el siglo XIX europeo: si se sumaran los cánones de alquiler pagados por una vivienda y se compararan con su precio, se llegaría a que el inmueble se pagaría en unos pocos años; sin embargo se

<sup>5</sup> Jaramillo, Samuel. *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: El caso de Bogotá*, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 1981; Jaramillo, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, CEDE, Universidad de los Andes, IGAC, Bogotá, 1994; Topalov, Christian. *Capital et propriété foncière*, CSU, Paris, 1973; Topalov, Christian. *La urbanización capitalista*, Edicol, México, 1981.

sigue cobrando por él durante toda la vida útil. Algo similar ocurre con los deudores hipotecarios contemporáneos que si suman las cuotas pagadas por una vivienda, aparece que han abonado varias veces su valor comercial. No se trata, como puede parecer, de una práctica especulativa violatoria de las leyes mercantiles de intercambio equivalente. Pero esta forma de circulación magnifica el costo de la vivienda para el usuario.

### **Un período de producción excepcionalmente largo**

Esta relación básica se ve realimentada y ampliada por otros factores adicionales. No solamente el período de circulación de los inmuebles es prolongado, sino también su período de producción. La construcción de un proyecto de vivienda, dependiendo de la técnica y del tamaño de la operación, puede durar desde unos seis meses en casos de viviendas sencillas y unitarias, hasta dos o tres años. Esto tiene varias consecuencias: la más directa es que también éste es un factor para que el precio suba. En comparación con la producción de un bien del mismo valor, pero con un período de producción más corto, la construcción de inmuebles debe adelantar un capital de mayor magnitud. Debe avanzar cuotas de capital hasta la culminación de la obra, mientras un capital de referencia con un período de producción más corto puede realizar parte del producto y reinvertir las ventas. El inversionista en producción de vivienda para obtener la misma remuneración debe cobrar un pre-

cio mayor, y la competencia asegura este resultado.

### **Fluctuaciones en las condiciones de producción y circulación**

El sector de la edificación de viviendas está sujeto a muchas oscilaciones. Entre otras, ya que requiere de manera crítica de capital de circulación para realizar sus mercancías, las fluctuaciones en el mercado financiero, tanto en la disponibilidad de fondos como en la tasa de interés lo afectan de manera importante. Dado que como hemos dicho la vivienda es un bien con un valor considerable y los compradores a través de crédito hipotecario comprometen en su compra una porción importante de su ingreso, los vaivenes macroeconómicos lo impactan de manera apreciable: en un clima de expectativas a la contracción, uno de los gastos que se restringe de manera temprana y preferencial es el de la compra de vivienda. Eventualmente hay otras fuentes de oscilaciones, como la disponibilidad de materiales de construcción, entre otras, que pueden ser pertinentes.

El largo período de producción del sector cataliza los efectos de esta volatilidad. Los promotores inmobiliarios deciden una inversión con determinada información sobre el mercado y cuando salen a vender uno o dos años después, el mercado puede haber cambiado de manera radical. La capacidad de reacción también es tardía: aun anticipando una contracción futura, el inversionista debe continuar alimentando la inver-

sión, y en caso de que decida suspenderla, es mucho mayor el impacto de desvalorización de una obra inacabada que no puede realizarse.

De hecho, esto no solamente desanima la inversión en el sector sino que eleva los precios. Los promotores se ven obligados a aumentarlos para compensar las caídas en los períodos de contracción. De hecho esto se manifiesta en la competencia en una prima de riesgo, en una inversión que es juzgada como especialmente peligrosa.

### **Atraso productivo del sector de la construcción**

La construcción es una rama atrasada en términos productivos, lo que desemboca en un precio elevado del producto. En efecto, muchas de las tareas elementales de la construcción son desarrolladas en forma manual, y en ella coexisten procedimientos de muy diversa edad tecnológica. La maquinización es relativamente débil y las economías de escala ni son muy pronunciadas, ni todos los productores se benefician de ellas. Esto puede responder a fenómenos puramente técnicos, particularmente el hecho de que como el lugar de producción es el mismo que el de consumo, y éste cambia en cada operación, es difícil introducir procedimientos como la cadena de montaje o la gran maquinización que implica desplazamientos muy costosos del equipo. Pero esta situación también obedece a algunas de las circunstancias económicas que ya hemos mencionado. La exposición a fluctuaciones muy frecuentes conduce a los promotores,

para amortiguar su impacto en la acumulación, a minimizar el capital fijo: esto, desde luego, dificulta la maquinización y favorece los procedimientos manuales. Como las oscilaciones a menudo varían mucho de un submercado a otro, los promotores difuminan el riesgo emprendiendo simultáneamente varios proyectos con características distintas: esto limita las posibilidades de sacar partido de las economías de escala. Finalmente, la competencia entre los capitalistas no se da solamente en la esfera productiva, sino que en esta disputa son decisivos otros factores, como el acceso al crédito, el control de ciertos submercados, incluso la manipulación de la carga cultural del producto: capitales menos avanzados técnicamente en lo estrictamente productivo pueden tener rendimientos mayores. La innovación en los procedimientos productivos se torna menos atractiva y su difusión es más lenta.

### **La necesidad de utilizar tierra**

La producción de vivienda necesita de tierra urbana para su producción. Esto tiene efectos importantes sobre el tópico que estamos tratando. De una parte, dada la existencia de la propiedad privada de la tierra, para acceder a ella es necesario pagar una renta. El promotor ve esto como un costo, y aunque en términos efectivos de lo que se trata es de una ganancia extraordinaria –que va a parar al propietario territorial– de todas maneras constituye un sobreprecio que paga el comprador del espacio construido. La competencia entre los compradores hace

*territorios 18-19*

<sup>6</sup> Engels, Federico. *El problema de la vivienda. Existen varias ediciones.*

que ellos se vean obligados a pagar como renta las diferencias en costos de consumo de la vivienda, dependiendo de su localización –costos de transporte– y de otras dimensiones de la vivienda y el sobreprecio derivado de una eventual limitación en la disponibilidad de tierra urbana equipada –Renta Secundaria Diferencial de Vivienda y Renta Absoluta Urbana, respectivamente–. Incidentalmente deben pagar algo similar por el papel de diferenciación social que porta la localización urbana –Renta de Monopolio de Segregación–. En todos los casos, esto aumenta las dificultades de solvencia. Como la renta en el medio urbano se paga de manera anticipada y capitalizada, es decir en términos de precio del suelo, el promotor capitalista tiene que destinar parte de su capital dinero inicial a este propósito: es justamente por eso que considera el precio del suelo como un costo.

Pero existe otra dimensión en la que la dependencia de la tierra afecta el desarrollo de las relaciones capitalistas en la edificación. Los terrenos necesarios para relanzar la producción no siempre están disponibles con las características de localización y precio necesarios para una acumulación sostenida, incluso si se está dispuesto a pagar una renta “adecuada” –es decir equivalente a la sobreganancia de localización–. Esto constituye un riesgo adicional en la continuidad de la acumulación, que el mercado procesa con sobreprecios que absorban estas eventualidades.

## La acción del Estado

La convergencia de todos estos condicionantes conduce desde luego a agudas dificultades para que la producción capitalista de vivienda se despliegue de manera plena en este mercado y en particular que pueda ofrecer vivienda a los más pobres. Hasta finales del siglo XIX esto era algo muy serio, incluso en los países más avanzados. Allí las capas de menores ingresos, particularmente los proletarios, vieron empeorar enormemente sus condiciones habitacionales, e incluso las capas medias se vieron afectadas por ello. A los obreros asalariados urbanos que aumentaron en número de manera importante en este tiempo no les quedaba alternativa diferente que hacinarse en antiguas viviendas deterioradas de los centros de las ciudades, en habitaciones malsanas y pagando unos alquileres estrambóticamente altos para sus magros recursos. El “problema de la vivienda” se convirtió en un tema de primera línea en el debate político, y es bien conocida la conclusión de un polemista destacado de la época, Federico Engels, que sostenía que éste era un problema insuperable por el sistema capitalista, y que la única manera en que los obreros llegarían a tener habitaciones adecuadas sería reemplazando las relaciones de producción capitalistas.<sup>6</sup>

Sabemos que este vaticinio apocalíptico no se cumplió en los países capitalistas centrales. Hoy en día las condiciones habitacionales de la mayoría de la población han mejorado sustancialmente. ¿Quiere decir

que este análisis es hoy en día redundante y el capitalismo no enfrenta ya estas dificultades? De ninguna manera. Tal vez las versiones decimonónicas de esta reflexión hayan subestimado la capacidad de respuesta y de evolución del sistema capitalista al respecto. Pero tomada en su verdadero significado, esta aproximación es de mucha utilidad: las contradicciones estructurales identificadas siguen operando y este análisis permite hacer comprensible la manera en que se contrarrestan, y da una clave para comprender el reducto de dificultades habitacionales que sigue existiendo y que esporádicamente se reaviva. Y desde luego es clave para abordar este asunto en los países periféricos donde el problema está lejos de ser solucionado.

Señalemos que los avances con respecto a los problemas habitacionales en los países centrales contemporáneos responden en parte a la evolución espontánea de elementos globales de la sociedad capitalista. La más importante, de lejos, ha sido la mejora de las condiciones laborales que permitió un aumento dramático en el nivel de los salarios y una substancial mejora en la estabilidad laboral. Apoyado en esto, también se desarrollaron dispositivos bancarios, en particular la banca hipotecaria, que permitió ampliar la demanda solvente a sectores amplios para los cuales la empresa privada se vio en condiciones de producir de manera rentable.

Pero desde luego, el progreso en este campo, que sin eliminar el problema habitacional lo ha colocado en otra dimensión, no hubiera sido posible sin una acción decidida

y masiva del Estado que movilizó ingentes recursos para atacar un problema que fue identificado como vital e indispensable para reproducir el sistema productivo y social como un todo.

No es éste el lugar para reconstruir con algún detalle el proceso histórico de desenvolvimiento de estas estrategias, pero sí conviene señalar de manera esquemática las principales palancas de intervención estatal. Digamos que en general las más importantes consisten en subsidios que adelanta el Estado para apoyar o sustituir la operación del mercado allí donde éste no puede operar de manera espontánea.

La más decidida es la creación de promotores estatales de vivienda. Es decir, agentes estatales que producen vivienda y que utilizan técnicas y procedimientos que son similares a los de los promotores privados, salvo que tienen una diferencia fundamental: no operan como polos privados de acumulación y desde luego la referencia de su acción no es maximizar ganancias. Esto se manifiesta en que sus productos no se dirigen al mercado indiferenciado, sino que se asignan administrativamente, incluso mediante una transacción mercantil, pero con un precio menor que el que emergería de la operación del mercado libre. Es decir, el subsidio en el precio que esto implica le permite a los beneficiados acceder a un bien del que estarían privados de no mediar esta provisión estatal. Esto puede adquirir infinidad de variantes, que incluyen viviendas para la venta o para el alquiler y con distintos esquemas. En realidad opera como una forma de producción que podría denomi-

<sup>7</sup> Pradilla, Emilio. “Notas acerca del problema de la vivienda”, en *Ideología y Sociedad*, No. 10, enero-marzo, 1976, Bogotá; Jaramillo, Samuel. “Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá”. *Universidad de los Andes, Bogotá* 1981.

narse “promoción capitalista desvalorizada por parte del Estado”.

Pero existen otras modalidades de otorgar subsidios estatales. Una de ellas, que no es incompatible con la anterior, es ofrecer subsidios a los préstamos para el acceso a la propiedad de las viviendas. Esto puede funcionar como complemento para la operación de los promotores estatales, pero también puede aplicarse a la adquisición de viviendas de usuarios de recursos insuficientes a promotores privados, que de esta manera pueden obtener su ganancia normal y producir viviendas para estos grupos.

Algo similar puede decirse de subsidios otorgados directamente a los promotores privados, con el compromiso por parte de ellos de ofrecer inmuebles a precios moderados para los usuarios.

Finalmente, existe la posibilidad de otorgar subsidios directamente a los usuarios, de tal manera que complementen los ingresos insuficientes de los hogares más pobres, y así puedan participar como demandantes solventes de inmuebles que operan como mercancías normales –bien sea circulando en alquiler o en compra-venta– y de los que estarían privados sin estos auxilios.

Desde luego, las modalidades que adquieren estos dispositivos son innumerables y existen muchas combinaciones entre ellas. El origen de los fondos que alimentan estos subsidios también es muy variado, así como el carácter de los agentes estatales y de su interacción con agentes privados, los cuales también pueden variar en gran medida. Así mismo existen medidas complementarias de reglamentación, de tratamiento impositivo,

e incluso de medidas sobre la tierra. Pero éstas son las líneas fundamentales de acción del Estado, que junto con las mencionadas mutaciones en la estructura laboral, han permitido aminorar de forma importante la intensidad de la penuria habitacional.

### **La pluralidad de formas de producción de vivienda en las ciudades de América Latina**

Como se puede imaginar, las condiciones para la emergencia y consolidación de un sector de producción de vivienda capitalista son más adversas y han tardado más en madurar en las ciudades latinoamericanas. Como consecuencia de ello es muy evidente que la promoción capitalista no copa la totalidad de la edificación del espacio construido y a su lado aparecen otras formas de producción que no operan exactamente con la misma lógica.<sup>7</sup>

La ausencia inicial de un sistema financiero adaptado a la compra de vivienda, la estrechez del mercado, dificultades de promoción de insumos, y otros factores llevaron a que incluso en el sector de demanda solvente emergiera y se consolidara una forma de producción que a pesar de ser legal, no es propiamente capitalista. Se trata de la “construcción por encargo” en la que el mismo usuario consigue un terreno y contrata un constructor o un arquitecto para que le haga su vivienda de manera individual. La lógica de esta opción es propiamente la ausencia o escasez de oferta de vivienda capitalista, pero también la posi-

SAMUEL JARAMILLO G.

bilidad de extender en el tiempo el proceso de construcción, lo que difiere en el tiempo los pagos que debe hacer el usuario. En este esquema no hay propiamente acumulación ni producción en escala. Pero se afianza un agente que con frecuencia puede capturar una masa importante de valor: el fraccionador de terrenos que vende a los constructores por encargo el lote individual urbanizado y que puede apoderarse de importantes incrementos en el precio del suelo en su tránsito de rural a urbano.

Esta forma de producción que surge como un sustituto ante las falencias de la promoción propiamente capitalista, se convierte en un competidor temible de ella en la porción más favorable de la demanda: los grupos de ingresos altos. En efecto, la producción individualizada de la construcción por encargo favorece la estructuración de pautas de consumo que potencian las virtualidades de la vivienda como bien cultural excepcional, algo en lo que la promoción capitalista es más débil, ya que a ella la favorece la producción en escala y repetitiva. Además, en una fase de desarrollo incipiente de la promoción capitalista en que utiliza técnicas similares a la construcción por encargo, ésta última puede ofrecer precios comparables o incluso menores, dado que no tiene que obtener una ganancia sobre la inversión.

La promoción capitalista se concentra inicialmente en sectores medios, donde comparte la demanda con la construcción por encargo y es muy débil en los sectores de mayores ingresos. La mayoría de la población de ingresos bajos, dada su solvencia

limitada, queda por fuera de su esfera de acción.

A medida que se fueron desplegando los soportes para la promoción capitalista, como el desarrollo de sistemas hipotecarios, la ampliación cuantitativa de los sectores medios y el mismo crecimiento rápido de las ciudades, los promotores capitalistas fueron ampliando su rango de acción, conquistando el sector de ingresos altos y expandiéndose a los sectores medios a costa de la construcción por encargo, en parte como resultado de una discriminación contra esta forma de producción transicional en los sistemas financieros, y también debido a las economías de escala que se hacen valer para los inversionistas capitalistas en estos grupos que aceptan más fácilmente la vivienda construida en serie.

Pero la limitación más importante siguen siendo las capas de ingresos bajos, que a pesar de aumentar de manera explosiva, su demanda potencial no logra convertirse en demanda solvente fundamentalmente a causa de la estrechez de sus ingresos.

Precisamente para atender este sector de población en los diferentes países de América Latina se desarrollan líneas de promoción estatal subsidiada, en algunos de ellos desde los años treinta, pero más generalizadamente a partir de la Segunda Guerra Mundial y en los años cincuenta. En realidad aparece como una forma de producción adicional, con perfiles muy similares a los que hemos mencionado con referencia a cómo operan en los países centrales. Estos promotores estatales producen con técnicas de construcción en serie y combinan subsidios al

precio de la vivienda y al préstamo de largo plazo que lo acompaña.

Habría que decir que el impacto de estos promotores estatales ha sido en general muy notable en las grandes ciudades latinoamericanas y ellos han contribuido con la producción de una parte importante de su *stock* inmobiliario. Y sin embargo, desde el punto de vista de las necesidades, sus limitaciones han sido evidentes y un sector muy importante de la población más pobre ha quedado por fuera de su rango de acción. Aunque sobre esto volveremos con mayor detalle, mencionemos aquí de manera esquemática cuáles han sido las principales limitaciones de esta producción capitalista desvalorizada estatal que le ha impedido atender a secciones numerosas de la población urbana de menores ingresos.

La más importante de ellas, desde luego ha sido la limitación de los recursos fiscales. Como se ha señalado, la dinámica de la urbanización latinoamericana hace expandir de manera súbita esta demanda potencial por vivienda popular en las grandes ciudades en una cuantía que no tiene parangón en etapas comparables del desarrollo capitalista clásico. Alguna versión plantea que los subsidios que hubiera conllevado el cubrimiento total de las necesidades habitacionales de estos grupos hubieran comprometido tal cantidad de fondos fiscales que hubiera puesto en cuestión la atención de otras necesidades tan o más urgentes que la vivienda, y no hubiera sido compatible con una estrategia general de desarrollo. Aunque es discutible que no se hubiera podido o debido destinar más recursos a estos fines,

lo cierto es que la tarea era de magnitudes enormes y no se realizó en esa cuantía.

Precisamente como era impensable desarrollar estos programas a fondo perdido –como se realizó en algunas iniciativas puntuales– que los harían irreplicables y de impacto muy estrecho, estas operaciones se diseñaron, como se ha dicho, como operaciones inmobiliarias que implican un subsidio, pero que se otorgan mediante asignaciones mercantiles –las viviendas se venden– apoyadas en préstamos hipotecarios de largo plazo. Hemos señalado que tanto en el precio, como en el préstamo se ofrecen subsidios, pero se espera que los fondos sean recuperados al menos en parte. Esto generó un sesgo en los beneficiarios, pues las familias que tenían ingresos muy bajos y aquellas que no percibían ingresos estables que pudieran garantizar el abono periódico de cuotas de amortización hipotecaria, quedaban al margen de dichos programas. Favoreció por lo tanto de manera preferencial a sectores populares, pero que en primer lugar no eran los más pobres, y en segundo lugar que tenían articulaciones laborales formales. Incluso, y de manera no muy distinta de lo que ocurrió en países centrales, el otorgamiento de vivienda subsidiada se empleó de manera más o menos conciente como eje estructurador de una masa de demandantes de bienes manufacturados en serie por la industria substitutiva, y a la vez como soporte para la reproducción de la fuerza de trabajo de esa misma actividad y de las funciones modernas estatales y de servicios. La diferencia con los países centrales fue que dada la limitación de los

recursos, estos esfuerzos se confinaron como se ha dicho a ciertas capas medias y a la fracción de asalariados más ligados a actividades formales.

## La proliferación de la autoconstrucción

¿Qué hacen entonces esos grupos tan numerosos que quedan por fuera del rango de acción de las formas de producción anteriores? Recordemos que la vivienda tiene la característica de ser un bien indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la reconstitución humana en general, así que no cabe la noción de que los grupos que estén excluidos de las modalidades de producción mencionadas simplemente prescindan de su consumo. De hecho, estos pobladores deben diseñar estrategias particulares para proveerse de alojamiento.

Digamos que una opción consiste precisamente en contraer –ya que no eliminar– el consumo de vivienda para minimizar su gasto monetario mediante el alquiler de porciones reducidas de viviendas usualmente de manera compartida con otras familias. Su manifestación más visible es la llamada “inquilinización”, “tugurización” –en cada país hay un término diferente para aludir el mismo fenómeno– de parque inmobiliario antiguo de los centros de las ciudades. Anotemos que ésta fue la forma privilegiada de manifestación de la precariedad habitacional en los países de desarrollo clásico. En los países de América Latina, y ésta es una consideración que es de gran pertinencia

para nosotros, la demanda de vivienda compartida en alquiler es mucho más extendida que la de este parque inmobiliario antiguo y abarca un amplio *stock* habitacional producido de diversas maneras, particularmente aquel ocupado por propietarios de vivienda también populares.

Pero la opción más difundida y notable es la “urbanización popular”, la “urbanización espontánea”, o la “urbanización informal”, que como se ha afirmado, consiste en la confluencia de dos procesos: la utilización de una forma de producción premercantil, la autoconstrucción, y una modalidad de ocupación del suelo ilegal o irreglamentaria. Vamos a hablar inicialmente de la autoconstrucción.

La autoconstrucción, como su nombre lo indica consiste en el autosuministro de alojamiento por parte de las familias, en el que ellas mismas desarrollan el proceso de producción de la vivienda. Se trata de un procedimiento premercantil porque implica prescindir de la división del trabajo en general y de de la división del trabajo de tipo mercantil en particular. El usuario adelanta la producción del bien que él mismo consume, sin recurrir al mercado y sin que medie ninguna transacción.

En América Latina ha habido una larga controversia sobre la valoración de esta práctica. Una percepción inicial estimaba muy negativamente esta actividad y la asimilaba a una inercia cultural heredada del pasado campesino de los migrantes recién llegados a la ciudad. La apariencia física de los inmuebles realizados artesanalmente y la disposición espacial intrincada de estos ba-

<sup>8</sup> Turner, John F.C. *Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario, Siglo XXI, México, 1976*; Turner, John F.C. *Towards Autonomy in Building Environment, Mario Boyaes, Londres, 1976*.

<sup>9</sup> Valenzuela, Jaime y Vernez, George. "Construcción popular y estructura del mercado de vivienda: el caso de Bogotá" en Castillo, Carlos (comp.), *Vida urbana y urbanismo, Instituto Colombiano de Cultura Bogotá, 1977 (o en Revista SIAP Vol. VIII, No. 31, Bogotá, 1974)*.

rios que comienzan a proliferar a medida que las corrientes migratorias se tornan más caudalosas, contrastan con los cánones funcionalistas vigentes en la arquitectura y el urbanismo de los años cincuenta y sesenta: estas barriadas construidas por sus mismos pobladores empobrecidos son consideradas "islas rurales" en la ciudad, que no solamente disonaban en el plano estético y eran disruptoras de la funcionalidad urbana, sino que constituían un obstáculo para la articulación de sus habitantes a la modernidad. Se consideraba que este espacio físico no era solamente resultado de una cultura tradicional atrasada sino que era el caldo de cultivo para la reproducción de estos valores tradicionales disfuncionales a una sociedad moderna que condenaba sus ocupantes a la marginalidad. Sus conclusiones de política, que inspiraron las acciones sobre la vivienda de la época recomendaban la remoción de estos barrios y el traslado de sus habitantes a viviendas producidas por los promotores estatales que hemos mencionado en el apartado anterior, con especificaciones físicas modernas que favorecieran conductas y actitudes que permitieran la asimilación de sus habitantes al proceso global de modernización.

Si embargo, desde los años sesenta tardíos y en la década de los setenta, y ante la evidencia ya evocada de que el rango de acción de estos promotores oficiales era muy parcial y las barriadas autoconstruidas seguían proliferando avasalladoramente, comenzaron a surgir visiones muy encontradas con las anteriores que abogaban por una valoración positiva de la autoconstrucción y llamaban

a mudar la política tan hostil a ella. Examinemos sus principales argumentos.

Para esta corriente, conocida en ocasiones como la Teoría de la Marginalidad de Izquierda, entre cuyos principales animadores están John Turner,<sup>8</sup> Jaime Valenzuela, George Vernez,<sup>9</sup> la autoconstrucción, lejos de ser una práctica atrasada e irracional, es por el contrario una respuesta popular muy ingeniosa y eficaz de estos grupos de pobres urbanos a su situación sumamente desfavorable. El principal objetivo de la autoconstrucción y su razón de ser es precisamente la contracción del costo monetario de la vivienda mediante el reemplazo de la adquisición de bienes comprados mercantilmente —es decir, trabajo monetizado— por el uso de trabajo propio. Si examinamos su circunstancia, ésta es ni más ni menos que la opción racional más esperable; de lo que carecen estos grupos es justamente de dinero, en cambio disponen, a veces de manera abundante, de fuerza de trabajo no vendida: como se ha dicho muchos de ellos son subempleados y desempleados intermitentes, y dadas las jornadas de trabajo modernas, incluso los empleados pueden disponer de una apreciable cantidad de fuerza de trabajo. En otras palabras, los autoconstructores reemplazan un recurso que les es escaso —fondos monetarios— por uno que es abundante —fuerza de trabajo—.

De otro lado, la autoconstrucción tiene una virtud que es muy valiosa para la situación de los pobres urbanos de América Latina: el período de producción puede prolongarse mucho en el tiempo y puede ser muy flexible en su ritmo. Es lo que se conoce

SAMUEL JARAMILLO G.

como construcción progresiva en la que el poblador combina la ocupación de un núcleo básico de su casa y la producción paulatina de sus elementos ulteriores. Este rasgo juega el papel de la financiación en la construcción capitalista, a la cual rara vez los pobres de la ciudad tienen acceso, de diferir los pagos en un período de tiempo extenso. Además, la construcción puede adelantarse a un ritmo cambiante, de acuerdo a la disponibilidad de dinero y de fuerza de trabajo del poblador, algo muy importante para personas con ocupaciones inestables: se puede acelerar la construcción en períodos de bonanza de recursos y de disponibilidad de mano de obra, y adornarla en momentos de penuria.

La autoconstrucción además no es solamente una forma de acceder al alojamiento como valor de uso, sino que también, y de manera muy importante, es una manera de obtener ingresos monetarios. Aunque como se ha dicho esta forma de producción no está orientada al mercado, ni los bienes producidos en ella están destinados a convertirse en mercancías, hemos visto que existe una demanda mercantil por viviendas autoconstruidas –sobre esto volveremos– sobre todo bajo la modalidad de cuartos en alquiler, es decir, vivienda compartida en arrendamiento.

Hay varias razones para la existencia de esta demanda de vivienda compartida en alquiler, a la que ya hemos aludido. No todas las familias populares pueden autoconstruir, ya que entre otras cosas, para lanzar un proceso de autoconstrucción se requiere tener un ahorro inicial del que no todas las

familias disponen, y que es necesario para construir el núcleo inicial habitable –y eventualmente, como veremos, para comprar la tierra–. Mientras constituyen este ahorro, que a menudo es un tiempo considerable, alquilan viviendas, muchas veces de manera compartida. Como en otros grupos, existen individuos y familias a los que no les conviene la vivienda en “propiedad” porque son individuos solos, para los que esto sería un esfuerzo desproporcionado, o porque son hogares que no tienen planes de largo plazo de habitar en la ciudad o en determinado sector, etcétera.

De esta manera el autoconstructor, a medida que va ampliando su vivienda puede ir destinando algunas habitaciones, o partes enteras de la casa, para ofrecerlas en alquiler. Aunque originalmente el inmueble no se orienta al mercado, esta circunstancia proporciona a estos pobladores algo que es muy apreciado en sus circunstancias: una fuente de ingresos monetarios, la cual tiene una cierta estabilidad. Estos teóricos muestran que este proceso se adapta al ciclo de vida de las familias. Cuando se trata de una pareja joven recién formada lanzan la autoconstrucción, y en el período más productivo y a medida que los hijos se multiplican y crecen, se va expandiendo la casa. Cuando los hijos ya han crecido y los padres entran en una fase en la que les es más difícil obtener ingresos laborales, el espacio desocupado por los hijos que abandonan el hogar puede ser alquilado, de manera que el arrendamiento complementa sus ingresos. En otras palabras, en países en los que muchos de los habitantes más pobres no

tienen acceso a instituciones de seguridad social como seguros de desempleo o de vejez, la autoconstrucción en cierta medida juega ese papel.

De hecho, la autoconstrucción aparece entonces para los grupos populares como una de las pocas opciones de ahorro a la que tienen acceso y una forma de valorizar monetariamente su fuerza de trabajo, que de otra manera quedaría sin utilizar. Es pues un elemento estratégico para su consolidación social.

También se hace un alegato sobre las virtudes del resultado físico de estos procesos. Se argumenta que en los programas de los promotores estatales se construyen viviendas diseñadas por arquitectos que tienen referentes culturales muy distintos a los de los de los pobladores y poco conocimiento de la situación que ellos enfrentan: con mucha frecuencia el resultado no se adapta a sus necesidades y los adjudicatarios de estas casas se ven obligados a reformarlas o a cambiar el uso previsto con costos considerables. En cambio, los autoconstructores desarrollan sus viviendas a partir de sus propias percepciones y requerimientos de una manera mucho más adecuada. La descalificación de sus viviendas y de sus barrios, desde un punto de vista estético, refleja más bien etnocentrismo y desconocimiento de las circunstancias concretas de la vida de los pobres urbanos.

Los defensores de la autoconstrucción llaman la atención sobre la riqueza que implican los inmuebles construidos con el esfuerzo de los propios pobladores que dada la considerable proliferación de esta

actividad –en muchas grandes ciudades la autoconstrucción llega a niveles de la mitad de las viviendas construidas– es una riqueza acumulada de enorme magnitud. Su conclusión de política es un llamado a cambiar radicalmente la visión negativa que se tiene de la autoconstrucción, apreciarla como un esfuerzo valioso de la gente y reconocer que es una manera importante de enfrentar el problema habitacional de los más pobres, la única que alcanza a los más necesitados y que se adapta a sus condiciones. Por lo tanto recomiendan reorientar el uso de los recursos destinados por el Estado a la vivienda social: en lugar de canalizarlos hacia promotores estatales que no llegan a los más necesitados, que producen viviendas que no corresponden a las condiciones de los usuarios y en los que hay ineficiencia y burocracia, cuando no corrupción, se deberían destinar estos fondos a apoyar y dirigir los esfuerzos de los autoconstructores, y no a combatirlos.

Mencionemos, sin embargo, que alrededor de estas consideraciones, y sobre de todo de sus conclusiones de política de apoyar la autoconstrucción y de abandonar la producción formal para atender las necesidades de los más pobres, existe una gran controversia. Examinemos rápidamente algunas de las tesis más destacadas que se han desarrollado en la dirección argumentativa contraria.

De una parte, se afirma que los defensores de la autoconstrucción exageran las bondades de estos procesos y minimizan sus limitaciones, especialmente desde el punto de vista técnico. Renunciar a la división del

trabajo no es una decisión que no tenga una contrapartida importante en eficiencia. La construcción no es un proceso técnico sencillo y para su desarrollo se requieren conocimientos especializados y sofisticados. No hay razón para esperar que los pobladores que generalmente tienen otros oficios y cuyo nivel educativo no es el mejor, resulten expertos en las muy variadas tareas que implica la edificación de una vivienda. Lo cierto es que en las viviendas construidas espontáneamente por los pobladores se detectan errores técnicos graves y deficiencias en la ejecución y en el diseño que implican sobrecostos importantes. La talla muy pequeña de la producción impide aprovechar economías de escala y los materiales de construcción, comprados al menudeo, generalmente tienen precios muy altos. No es claro que la autoconstrucción resulte barata para los mismos usuarios.<sup>10</sup> De otro lado se argumenta que en términos sociales, la adopción de una política basada en la autoconstrucción tiene desventajas importantes: una de ellas es resignarse a utilizar técnicas atrasadas y renunciar a la posibilidad de introducir innovaciones. De otro lado, fundar una política en la cual el trabajador debe completar sus ingresos por su cuenta para suplir las deficiencias de un salario precario, no hace otra cosa que afianzar este régimen de salarios bajos. En otras palabras, es un mecanismo indirecto de sobreexplotación.<sup>11</sup>

## La ocupación ilegal de tierras

El otro componente de la estrategia de la “urbanización informal” es la ocupación ilegal de tierras.<sup>12</sup> La más característica y la más evidente, aunque no necesariamente la más extendida, es la invasión de terrenos. Es decir se trata acceder al suelo sin pagar renta: la convergencia con el recurso de la autoconstrucción es nítida, pues de esta manera se reduce en este otro frente el costo monetario para obtener vivienda. En la figura de la “urbanización informal” hay una noción jurídica de trasgresión que puede adoptar dos variantes, no siempre excluyentes. La más directa es la violación de las normas de propiedad. Los pobladores ocupan terrenos contra la voluntad de sus propietarios jurídicos precisamente para no pagarle la renta que ellos exigirían. La segunda es de tipo reglamentario: los ocupantes populares se asientan en terrenos excluidos normativamente por las autoridades de la posibilidad de ser desarrollados debido a circunstancias técnicas, o porque no cumplen requisitos exigidos por ellas. También es una forma de reducir lo que los habitantes más pobres pagan monetariamente por la vivienda. En efecto, existen circunstancias en las que los pobladores se asientan en lugares que no tienen un propietario en sentido riguroso, al menos un propietario privado, y esto último se explica precisamente porque los terrenos presentan dificultades técnicas para ser destinados a actividades urbanas –o incluso rurales–. Un ejemplo son las playas, bordes de ciénaga, riberas de ríos,

<sup>10</sup> Pradilla, Emilio. *Óp. cit.*

<sup>11</sup> Pradilla, Emilio. *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, Fontammar, México, 1987.

<sup>12</sup> Fernández, Edesio. *Access to Urban Land and Housing in Brazil. Three Degrees of Illegality*, LILP, Cambridge, Ms, 1998.

<sup>13</sup> Riofrío, Gustavo. *Se busca terreno para próxima barriada*, DESCO, Lima, 1978.

laderas con pendientes excesivas, desiertos en las periferias de las ciudades, terrenos con problemas ambientales, etcétera. Aunque con frecuencia estos terrenos aparecen con alguna modalidad de propiedad estatal –pública, fiscal, etcétera–, los pobladores se asientan con menos oposición que si se tratara de terrenos privados normales. Generalmente deben asumir las consecuencias de esas desventajas técnicas: deben rellenar los cuerpos de agua, por ejemplo, o correr los riesgos de deslizamiento, de inundación, entre otros. Esta eventualidad, que está asociada a ciertas circunstancias espaciales de las ciudades, tiene muchas implicaciones en la configuración de dichos fenómenos.

En otras ocasiones los pobladores deben invadir literalmente, es decir ocupar terrenos que tienen un propietario que eventualmente se opone a esta acción. Sin embargo con alguna frecuencia esto también converge hacia la trasgresión normativa: los pobladores intentan escoger terrenos para invadir en los que la reacción sea menor: se orientan hacia terrenos de propiedad estatal –probablemente un funcionario le pone menos empeño a oponerse a la invasión que un propietario privado–, lotes en los que su propiedad sea dudosa o tenga problemas jurídicos, etcétera. Y entre ellos, prefieren terrenos que tengan algunas de estas limitaciones técnicas, no porque esto les atraiga intrínsecamente, sino porque si son menos valiosos, es probable que los propietarios hagan menos esfuerzos por obstaculizar la invasión.<sup>13</sup>

Ocupar terrenos tiene otra dimensión. Para utilizar los lotes en lo que es propiamente

la edificación exige que estén provistos de una serie de valores de uso que conocemos como infraestructura urbana, vialidad y servicios públicos entre los más importantes. La estrategia popular de recurrir a la autoconstrucción y ocupar terrenos ilegalmente se completa con un tercer aspecto, el de adoptar pautas especiales de dotación de esta infraestructura que impliquen erogaciones monetarias menores: en primer lugar, restringir el consumo, resignándose a la privación de algunos de estos bienes y servicios; en segundo lugar, la autoprovisión de algunos de ellos con esquemas similares a los de la autoconstrucción, sólo que en este caso, como estos valores de uso son colectivos, requieren la movilización de esfuerzos conjuntos de las familias que ocupan un área; y finalmente, proveerse de manera subrepticia de algunos de estos servicios.

De nuevo vuelve a emerger la noción de trasgresión de la reglamentación. La prohibición del desarrollo de lotes urbanos de algunos de los terrenos ocupados por los pobladores se debe precisamente a que no es factible o es muy oneroso la provisión de esta infraestructura. Prescindir, aunque sea temporalmente de estos servicios implica violar la normatividad que los considera indispensables. Ni hablar de que conectarse sin autorización a las redes es una práctica considerada ilegal.

Una de las críticas más fuertes a quienes defienden las prácticas de urbanización popular espontánea se refiere precisamente a este aspecto: no especialmente porque implique quebrantar la ley, sino porque conduce a

*territorios 18-19*

32

SAMUEL JARAMILLO G.

decisiones con respecto a la provisión de infraestructura, y de configuración espacial urbana muy indeseables: privación durante períodos a veces muy largos de valores de uso indispensables, exposición a riesgos de accidentes de los ocupantes, localizaciones que hacen muy costoso el equipamiento, y la provisión *a posteriori* de estos valores de uso, que normalmente resulta muchísimo más costosa que si se hiciera de manera previa y planificada.

### **El surgimiento de relaciones mercantiles en la urbanización espontánea**

Recapitulando los componentes de esta estrategia de urbanización espontánea parecería que debiéramos concluir que éste es un dispositivo que es ajeno al mercado. La autoconstrucción en principio no se orienta a producir mercancías sino un bien de autoconsumo. La invasión de terrenos por definición parecería prescindir de la renta y por lo tanto de transacciones alrededor de la tierra. El equipamiento está ausente, o es autosuministrado o adquirido por las vías de hecho.

Y sin embargo tenemos que tener en cuenta que los pobladores urbanos hacen parte de una sociedad regida por el mercado. Estos grupos populares son sus integrantes bien sea en su calidad de agentes mercantiles simples o de proletarios, o de esa combinación peculiar que hemos denominado proletarios especiales, y para la gran mayoría de sus prácticas recurren a intercambios

mercantiles. Este tipo de relación emerge también en lo inmobiliario, aun en este caso un poco extremo –que hemos escogido para enfatizar el punto– en que se comienza en todos sus componentes de puntos de partida no mercantiles.

Ya hemos mencionado un aspecto importante: la demanda por vivienda compartida en alquiler. Ésta es una práctica muy extendida en las barriadas populares de la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Se trata de una demanda mercantil, y el acceso a la vivienda por parte del inquilino es una transacción monetaria. Para que esto se dé no es necesario un reconocimiento formal de la propiedad, aunque sí, desde luego un acuerdo convencional de acatamiento a las normas de las transacciones. Tal vez lo más adecuado para caracterizar el comportamiento de los agentes, tanto compradores como vendedores, sea el de que actúan como agentes mercantiles simples: no acuden al mercado en principio para acumular plusvalor. El vendedor busca valorizar su fuerza de trabajo, y desde luego los materiales e insumos, cristalizados en el inmueble. El comprador busca obtener el alojamiento como valor de uso a cambio de su dinero. Normalmente existe competencia tanto entre compradores como entre vendedores, y desde luego, entre compradores y vendedores. Existen precios generales reconocidos por los participantes de este esquema al que no se debe vacilar en calificar como un mercado.<sup>14</sup>

Menos extendido, pero existente, y muy vigoroso en algunas ciudades, existe un mercado de compraventa de inmuebles au-

<sup>14</sup> *Coulomb, René. Inquilinato y vivienda compartida en América Latina, CENVI, México, 1990; Gilbert, Alan. “¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos”, en Territorios, ACIUR-CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, febrero de 2001; Jaramillo, Samuel y Parías, Adriana. Exploración sobre el mercado de vivienda en alquiler en Bogotá, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 1995.*

<sup>15</sup> Abramo, Pedro. *La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal*, Boletín CF+S, Madrid, 2001. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/apabr.html>

toconstruidos y edificados en tierras invadidas. Esto sucede, de nuevo, aun sin reconocimiento jurídico formal de la propiedad. A nuestro juicio exige un grado mayor de cohesión social en los grupos involucrados en relación con el mercado de alquiler. Sobre esto volveremos más adelante.<sup>15</sup>

### **La emergencia de rentas y precios del suelo en la urbanización informal**

De nuevo, parecería un despropósito que unos terrenos que han sido adquiridos sin que medie una transacción mercantil adquieran un precio. Sin embargo, esto es más bien lo esperable bajo ciertas circunstancias, y si existe un mercado de los inmuebles. Para que aparezca una renta del suelo no es indispensable que los agentes que producen la edificación sean capitalistas. Esto es compatible con que los agentes involucrados operen como agentes mercantiles –pueden ser agentes mercantiles simples– entre los cuales haya competencia. Es indispensable eso sí, que exista la posibilidad de contrastación entre un precio de compraventa –regido fundamentalmente por la competencia entre los demandantes, que eventualmente tienen un modulación espacial– y los costos relacionados con las condiciones de producción.

Examinemos esto. Los autoconstructores tienden a tener una idea aproximada del valor cristalizado en la edificación: conocen cuánto esfuerzo en términos de trabajo les ha consumido erigir sus casas y cuánto han

tenido que gastar en materiales. Si la autoconstrucción supera una cierta talla y es una práctica relativamente sistemática, se tiene la posibilidad de trascender las nociones de costos particulares e históricos y de llegar a la concepción de costos generales y de reemplazo. Es decir el poblador sabe no solamente cuánto le costó a él en particular –y en su experiencia específica– edificar su morada, sino que adquiere una idea de cuánto le costaría hacer una casa de esas características a un autoconstructor normal en el presente.

Por otro lado, las condiciones de los usuarios y la competencia entre ellos puede conducir a que los precios –así sea un canon de alquiler o un precio de compraventa– sea superior a este costo y a que esta diferencia esté modulada espacialmente. Pueden surgir entonces las rentas secundarias –es decir ligadas al consumo del inmueble– de manera muy similar a como se concibe este asunto en un mercado inmobiliario con productores capitalistas. De hecho en el contexto de un análisis de un mercado “capitalista” de tierras urbanas, para que surjan estas rentas no se requiere que el comprador sea un agente capitalista, sino solamente que sea mercantil. Por ejemplo, la reflexión acerca del papel del costo de transporte en la emergencia de una renta diferencial de vivienda tiene aquí una aplicación estricta: los barrios autoconstruidos pueden tener localizaciones muy diferentes y por lo tanto los costos de transporte pueden ser muy distintos para los inquilinos entre un barrio y otro, por ejemplo, un barrio cercano al centro y uno muy alejado. La competencia

territorios 18-19

34

SAMUEL JARAMILLO G.

entre los inquilinos, los cuales quisieran todos ocupar las piezas de las viviendas mejor situadas, los conduce a ofrecer un alquiler más elevado en esos barrios que en aquellos más remotos. Este alquiler, haciendo las transformaciones necesarias, puede superar el “costo” entendido en términos mercantiles simples: ese sobreprecio, que depende de la localización de la tierra, se convierte entonces en renta. El autoconstructor de las viviendas en los barrios mejor situados sabe que la posesión de la tierra en que ha autoconstruido le permite obtener unos ingresos adicionales, descontando lo que le ha costado o le costaría autoconstruir el inmueble.

Los determinantes cuantitativos de la magnitud de esta renta pueden variar de una ciudad a otra y pueden adquirir alguna especificidad referida a las prácticas espaciales de los grupos populares. Por ejemplo, Pedro Abramo ha encontrado que en el caso de las *favelas* cariocas, la modulación espacial de las rentas no parece seguir el patrón predominante –o esperable– en los mercados de grupos medios de un gradiente más o menos continuo y descendente a medida que crece la distancia hasta el centro.<sup>16</sup> Puede haber circunstancias que expliquen esto, relacionadas con la inestabilidad laboral y por lo tanto con la volatilidad espacial de los lugares de trabajo de dichos grupos, tarifas planas de los transportes colectivos que no aumentan mucho con la distancia, e ingresos bajos que los conducen a valorar poco las diferencias en tiempos de viaje, etcétera. Abramo avanza una hipótesis alternativa o complementaria interesante: vivir en estos

barrios implica acceder a redes de solidaridad y de interacción que son decisivas en las condiciones de los pobres urbanos, y que se manifiesta en las rentas. No necesariamente está ligado esto a costos de transporte y su efecto puede ser mucho más importante. Si se entiende como un costo diferencial en el consumo de vivienda, que no está ligado al costo de transporte, permite concebir la formación de la renta como una renta secundaria.

En los barrios populares no solamente existen viviendas. Eventualmente aparecen otras actividades, sobre todo de tipo comercial. En este caso la microlocalización en el interior del barrio puede generar condiciones muy diversas para el ejercicio de estas actividades. Aun concibiendo que el comercio lo ejercen tenderos, bodegueros, entre otros, que pueden ser “informales” pero mercantiles, genera rentas secundarias de comercio. Las viviendas ubicadas en zonas de mayor aflujo de personas o con mejor accesibilidad son más apetecidas por pobladores que se dedican al comercio y están dispuestos a ofrecer por ellas precios mayores. Incluso éste es un factor importante para la existencia de una demanda mercantil por viviendas autoconstruidas en compraventa.

Eventualmente puede sobrevenir una escasez de tierras susceptibles de ser invadidas. Esto es algo que es concebible y que incluye lo que se podría denominar una escasez física –ciudades con limitaciones geográficas– y lo que podría entenderse como una escasez social –competencia fuerte de otras actividades que generan rentas a sus pro-

<sup>16</sup> Abramo, Pedro. *O mercado informal imobiliário em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*, IPPUR-UFRJ, *Informe de Investigación*, Río de Janeiro, 2002.

pietarios y que son celosos en la preservación de su propiedad—. Todo lo cual puede generar una renta de escasez de las tierras que a han sido invadidas, una especie de renta absoluta urbana popular –sobre esto volveremos–.

### **La consolidación de una forma mercantil de adquisición de tierras para la urbanización informal**

Con esta reflexión podemos abordar un tópico de gran trascendencia en las prácticas inmobiliarias de los sectores populares de las ciudades latinoamericanas: el hecho de que la invasión no sea la única vía para obtener tierras para desarrollar viviendas autoconstruidas, y que surjan formas mercantiles de acceder a estos terrenos. Es lo que se conoce en algunos países como “urbanización pirata”, ilegal porque viola las normas urbanísticas, pero en las que media una transacción mercantil. En épocas recientes es lo que tiende a proliferar en la mayoría de las ciudades y en ocasiones da lugar a procesos de acumulación muy considerable por parte de agentes capitalistas “informales”, precisamente los denominados “urbanizadores piratas”.

La primera pregunta que surge a este respecto es la siguiente: ¿por qué razón los pobladores empobrecidos, en ciertas circunstancias, prefieren pagar por los terrenos y no invadirlos, lo que les resultaría gratuito? ¿No va esto contra la noción de que los pobladores pobres en su proceso de adquirir vivienda procuran minimizar

por todos los medios las erogaciones monetarias? Sobre todo si se tiene en cuenta que los lotes que compran siguen siendo ilegales y tienen pocas diferencias en términos físicos y funcionales, si las tienen, con los terrenos invadidos.

Habría que decir que la invasión de tierras no es una práctica que esté exenta de contradicciones. A menudo implica lo que podría catalogarse como “costos no monetarios”, los cuales pueden llegar a ser considerables, e incluso bajo ciertas circunstancias existen costos propiamente monetarios.

Miremos esto último. No es raro que la gratuidad de los terrenos invadidos esté contrarrestada por el hecho de que, dado que se trata de terrenos que precisamente son más susceptibles de invasión porque ofrecen desventajas para la urbanización. El invasor en ocasiones debe incurrir en gastos especiales para poder utilizar el terreno: es el caso de los lotes “creados” por los mismos pobladores rellenando cuerpos de agua en ciénagas y pantanos, pero este relleno cuesta dinero y toma tiempo. O los lotes en áreas escarpadas que implican costos especialmente altos para la construcción, incluso para los procedimientos rudimentarios de los autoconstructores. En cierta manera puede decirse que los pobladores están dispuestos a pagar por terrenos que no tengan desventajas y que les ahorren gastos dentro de la lógica de que es asimilable a las rentas urbanas primarias, es decir las que surgen de heterogeneidades de los terrenos en relación con el proceso de producción del espacio construido.

SAMUEL JARAMILLO G.

Pero los costos no monetarios pueden llegar a ser incluso más relevantes. La invasión de tierras es una práctica que usualmente implica una confrontación y eventualmente pugnas violentas. En ciertas condiciones físico geográficas –de nuevo la escasez física– y en determinadas configuraciones de la segregación socio espacial esto puede ser muy agudo, pues los propietarios ponen una gran determinación en impedir lo que perciben como usurpación de su derecho a la propiedad. No todas las familias pobres en la ciudad están en condiciones de someterse a esta experiencia. Precisamente para buscar eficacia en estas tareas, la invasión individual y unilateral tiende a ser reemplazada por acciones colectivas concertadas. Pero involucrarse en estas organizaciones es un proceso complejo y a veces dispendioso que no todos los pobres urbanos pueden o quieren emprender. Adicionalmente, la invasión es un proceso que lleva consigo incertidumbre, pues estas acciones pueden ser derrotadas y en esos casos los pobladores pueden perder no sólo el acceso a la tierra, sino lo que hayan invertido en la autoconstrucción de sus viviendas.

La adquisición mercantil de tierras así sea de forma “pirata” o clandestina amortigua estos aspectos. Es cierto que, como veremos, se trata de actos que implican la trasgresión de normas, pero la oposición a esto normalmente es mucho menos aguda que cuando se trata de un propietario particular que defiende su propiedad privada, apoyado normalmente en el Estado. En contraste, en un esquema de venta clandestina, usualmente el propietario tiene intereses convergentes

con el poblador y entonces a lo que se tiene que enfrentar este último es solamente a la acción de funcionarios. Vamos a ver también que a menudo el urbanizador clandestino reemplaza la organización popular en ciertas tareas de coordinación, y en otras induce y cataliza la emergencia de dicha organización.

Los pobladores, en tanto agentes con una mentalidad que no es ajena a la lógica mercantil, comparan estos costos monetarios y traducen los costos no monetarios a erogaciones onerosas. En otras palabras, están dispuestos a pagarle al urbanizador clandestino sumas monetarias que le ahorren esos otros costos monetarios y no monetarios. Pero ahora respondamos esta otra pregunta: ¿por qué existe una oferta mercantil de tierras ilegales para pobladores urbanos? La respuesta es que para ciertos terrenos esta acción arroja rentas de magnitud considerable y mayores que cualquier otro destino. Como hemos dicho, los pobladores cuyos recursos son insuficientes para adquirir vivienda desarrollada sobre terrenos equipados normalmente, o lo que desde cierto punto de vista es equivalente, los que no pueden adquirir un terreno urbanizado convencionalmente, se ven en la obligación de intentar adquirir terrenos no equipados o subequipados. Se puede plantear que éste es un submercado en el que también juega la competencia entre los agentes. Si existiera una oferta ilimitada de esas tierras sería probable que su precio, en términos de tierra bruta, fuera igual al precio de la tierra rural inmediatamente aledaña a la ciudad. Si hablamos de terreno equipado, el precio

*territorios 18-19*

37

<sup>17</sup> Smolka, Martin. Ver nota al pie de página 22.

debería ser igual al precio de la tierra bruta más el costo del equipamiento. Si el equipamiento es incompleto y precario el precio podría ser aun más bajo. Para el propietario de las tierras suburbanas esto no es excesivamente atractivo. El precio al que podría vender estas tierras sería muy similar al que ya tenía como tierra rural. Eventualmente podría disfrutar de las rentas “primarias” ligadas a las características de los terrenos que no son relevantes en el caso rural pero que sí implica algunas ventajas para usos urbanos que pueden convertirse en renta.

Pero en este submercado también emerge con frecuencia el fenómeno de la escasez. Si los terrenos susceptibles de ser sometidos a un proceso de urbanización clandestina son restringidos con respecto al volumen de los demandantes, la competencia entre éstos puede hacer elevar el precio por encima del nivel de tierra rural –más el equipamiento eventual, cuando es urbanizada–. Pues bien, en la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas contemporáneas éste es el caso. De hecho, incluso con sus recursos muy limitados, los pobladores presionados por la necesidad y la competencia entre ellos se ven obligados a pagar sumas que en términos absolutos son relativamente reducidas, pero como se trata de parcelas limitadas, el precio por unidad de superficie, que es lo pertinente para el propietario, puede ser notablemente más elevado que el rural.<sup>17</sup>

Pero si bien las transacciones de terrenos urbanos ilegales pueden ser concebidas como un submercado, éste no es independiente. En principio, existe una conexión con el mercado formal que se expresa a tra-

vés de la magnitud del precio. Si en virtud de la competencia el precio de los terrenos ilegales crece y supera el de los terrenos equipados normalmente, pues los demandantes se trasladarían al submercado legal. El precio mínimo de la tierra legal operaría como tope máximo del precio de la tierra pirata –salvo la presencia de rentas secundarias peculiares, como las ya nombradas, que se ligan a ventajas de vecindad–. Pero como en el mercado legal a menudo también está presente la escasez, y muchas veces la limitación de terrenos formalmente equipados es especialmente aguda, el precio de la tierra marginal equipada formalmente puede ser muy elevado –lo que podría ser asimilable a la renta absoluta urbana–. El límite superior de referencia para los terrenos clandestinos puede ser muy alto.

Pero como hemos visto, el mercado pirata también se articula con la invasión. Si el precio de los terrenos clandestinos aumenta mucho y no compensa los costos monetarios y no monetarios de la invasión, algunos pobladores se verán excluidos también del mercado pirata y preferirán la invasión. Como se ve, en una misma ciudad pueden convivir el submercado formal para algunas capas populares –sobre todo cuando existen acciones del Estado–, el submercado pirata para otras, y la invasión.

### **El fraccionador informal o urbanizador pirata**

Como se ha dicho, este proceso de oferta mercantil de terrenos clandestinos implica el

SAMUEL JARAMILLO G.

incremento de sus precios con frecuencia en proporciones sustanciales. Incidentalmente la operación encaminada a capturar las alzas en el precio del suelo es desarrollada por el mismo propietario de las tierras suburbanas o a veces por organizaciones comunitarias. Pero las tareas que se le asocian son variadas y complejas, y el rédito que proporcionan es muy notable, de tal manera que se va consolidando un agente especializado: el urbanizador pirata. Miremos cuáles son sus rasgos más importantes.

El urbanizador pirata es en realidad un agente capitalista, en el sentido de que opera fundamentalmente para acumular dinero. Esto no lo impide el hecho de que parte de sus actividades sean ilegales –por lo que podría llamarse un agente capitalista informal– ni que sus transacciones tengan a veces una apariencia inestable, ni porque combine actividades propiamente económicas con otras de naturaleza política, ni porque esté conectado con un proceso de producción premercantil como lo es la autoconstrucción. La fuente de sus ganancias es la captura de los incrementos en los precios del suelo a los que nos hemos referido, de una manera similar a como en el mercado legal se consolidó el llamado “fraccionador” o “urbanizador”, que se articula a otra forma de producción transicional, la construcción por encargo, y mediante la captura de las alzas en los terrenos amasaba un capital importante.

Generalmente el urbanizador pirata compra los terrenos que va a desarrollar en bruto y a su propietario original, que puede ser un gran terrateniente o un conjunto de campe-

sinos. El precio pagado es cercano al precio agrícola con algún aumento en términos de “precio de anticipación” por la expectativa de una posible urbanización. El urbanizador pirata configura el área delimitando los lotes, diseña una vialidad básica y aplica algún equipamiento mínimo: a veces alguna fuente de agua potable rudimentaria, entre otras cosas. Vende los terrenos a pobladores individuales para que ellos los construyan a través de un proceso de autoconstrucción progresivo. Crea una organización de los pobladores subordinada a él, encargada de desarrollar tareas de suministro de bienes comunitarios, de movilización y de reivindicación frente a las autoridades. Como se ha dicho, la magnitud absoluta del precio de venta del terreno es moderada si se la compara con los precios de los terrenos formales, pero es muy elevada si se contrasta con el precio de compra como tierra rural, incluso agregándole los gastos en infraestructura, que son elementales, y descontando las áreas destinadas a la vialidad y a los espacios comunes que tienden a ser mínimos.

Un aspecto importante, que se ha señalado repetidamente, pero que vale la pena reiterar, es que usualmente el urbanizador comparte con sus clientes una serie de rasgos culturales y sociales que le permiten ofrecer mecanismos muy adaptados a la condición social de los pobladores. El caso más notable es que ofrecen facilidades de pago acordes con las circunstancias de los pobres urbanos: se puede pagar a plazos, a veces con intereses muy bajos o nulos –no es que el pirata regale los intereses, sino que pondera entre la masa de sus clientes– acepta a veces pagos

<sup>18</sup> Jaramillo, Samuel; Alfonso, Óscar; Hataya, Noriko. *Organización popular y desarrollo urbano en Bogotá*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.

en especie, etcétera. Normalmente esta conexión le permite al urbanizador clandestino ejercer un control extraeconómico que le hace posible garantizar los pagos. En realidad esta comunidad sociocultural del urbanizador pirata –que con mucha frecuencia es de origen popular– con sus compradores es un requisito indispensable para realizar dichas operaciones, y una barrera para que a este pingüe negocio acudan competidores de otra extracción social.

A veces se piensa que entre el urbanizador pirata y el poblador existe como regla una relación de contrapunto y de contradicción. Que el urbanizador pirata engaña y despoja a sus compradores. Es claro que como en cualquier actividad existen estafadores. Pero ésa no es la norma. Como cualquier capitalista, a él le interesa que su acumulación pueda reproducirse en el tiempo y que pueda realizar operaciones ulteriores con nuevos compradores. Lo menos conveniente para él es ganarse una reputación de timador. A pesar de que en términos objetivos el pirata cobra rentas muy elevadas, la representación más extendida entre los pobladores es la de que él presta un servicio valioso: les permite acceder a un terreno por un precio que está a su alcance, lo que implica la posibilidad de obtener vivienda y de lanzar un proceso de ahorro y de generación de ingresos en el mediano plazo.

Para el pirata es importante inducir algún tipo de organización entre sus compradores. Desde luego, lo que le conviene es un tipo de organización cooptada y a su servicio, la cual desempeña funciones importantes para su negocio: viabilizar la autodotación

de alguna infraestructura que el pirata precisamente no suministra, y canalizar la posibilidad de movilización de los usuarios para que el Estado, *a posteriori*, reconozca el desarrollo y eventualmente lo provea con la infraestructura faltante.<sup>18</sup>

Estas operaciones tienen un desdoblamiento en lo político que refuerza la simbiosis entre urbanizadores y pobladores y da lugar a lo que podría denominarse una acumulación de capital político. El control de alguna porción de poder es clave para que el urbanizador contrarreste la coerción de la regulación, y eso favorece también a los usuarios. Por lo tanto se establecen pactos electorales: los pobladores aportan sus votos, y el urbanizador pirata los retribuye, protegiéndolos de las acciones policivas y de la remoción, y eventualmente presionando para que el Estado haga inversiones públicas que palien las carencias inducidas por él mismo. Este potencial electoral es a veces negociado con empresarios políticos de mayor escala para formar sistemas clientelistas.

Esta dimensión, y desde luego la intención de asegurar la reproducción de las operaciones en el tiempo, conduce a que con mucha frecuencia el nexo entre el urbanizador y los pobladores no se interrumpa cuando concluye la venta de los lotes. El urbanizador sigue acompañando a los compradores, sobre todo mientras avanza el proceso de autoconstrucción de las viviendas y del equipamiento, y los apoya en su movilización reivindicativa ante las autoridades locales. No se debe subestimar, sin embargo la dimensión de violencia latente, y a veces

territorios 18-19

40

SAMUEL JARAMILLO G.

explícita que conllevan estas operaciones. Los urbanizadores no sólo sobornan a los funcionarios sino que también los amedrentan. La organización de los urbanizadores piratas usualmente dispone de grupos de choque que, si bien hace respetar la propiedad precaria de los compradores de los lotes, también los compele a cumplir sus obligaciones.

Estos empresarios llegan a constituir redes muy extensas y complejas y se convierten en actores muy poderosos, no solamente como agentes económicos, pues la acumulación alcanzada es muy apreciable, comparable con la de los capitalistas de la promoción formal, sino como agentes políticos. De hecho la urbanización pirata es una base muy sólida de los esquemas de clientelismo político en las ciudades latinoamericanas.

### **Políticas sobre prácticas inmobiliarias populares**

Vamos a hacer una revisión rápida de nociones de política que en el debate actual se refieren a algunas de las prácticas inmobiliarias populares que hemos mencionado. Algunas de ellas provienen de épocas anteriores, pero hay otras concepciones nuevas, y sobre todo, desarrollos y versiones que matizan las ideas previas.

Una consideración que surge al respecto es la de que, como se ha visto, estas prácticas son complejas y tienen distintas partes integrantes. Cada componente en sí mismo es susceptible de ser entendido como tal en sus perfiles y efectos, pero lo que da

sentido a una práctica específica es en realidad su combinación. Las propuestas de política deberían tener muy en cuenta este asunto, pues un mismo mecanismo puede tener sentidos muy diversos dependiendo de cuál es su articulación a otros instrumentos y a concepciones de conjunto.

Para lo que estamos tratando esto tiene una implicación relevante. En la discusión sobre la “urbanización espontánea”, la “urbanización popular”, la “urbanización informal”, como queramos llamarla, hoy en día y de acuerdo a las experiencias acumuladas, vale la pena hacer inicialmente una gran separación: acciones sobre lo que es propiamente la edificación, es decir, la autoconstrucción, y acciones sobre la ocupación de suelos. Y esto no porque sean independientes, ni siquiera porque sea lícito implementar acciones en un campo sin tener en cuenta lo que se hace en el otro, sino justamente porque existe la posibilidad de combinaciones que dan resultados muy específicos. Si en un tiempo, por lo menos en el debate, la autoconstrucción estaba unida a una manera de ocupación del suelo y esto tenía un cierto papel social y un cierto resultado, hoy en día sabemos que en cada uno de esos elementos puede haber variantes que conducen a efectos muy diferentes.

### **El debate reciente sobre la autoconstrucción**

Como hemos visto, desde finales de los años sesenta surgieron tesis que defienden que la autoconstrucción es una práctica que

se adapta a circunstancias propias de los pobres de las ciudades latinoamericanas y concluyen que el Estado debe concentrarse en apoyar esta forma de producción en vez de combatirla, y que lo que se debe abandonar son las acciones de producción –llamémoslas con una denominación que no es muy precisa para otros propósitos– “industrial”, sean desarrolladas por agentes públicos o privados. Quienes más han sostenido estas posiciones son las organizaciones populares de vivienda y las organizaciones no gubernamentales dedicadas al hábitat, que ven en esto una posibilidad de acción alternativa tanto del Estado como del gran capital, para utilizar una fórmula paradigmática.

A esto, como se ha mencionado, se le han hecho objeciones de distinto tipo, pero las que más han trascendido se refieren a las limitaciones técnicas que tiene la autoconstrucción, el riesgo de errores a que está sometida, y a una cierta idealización que se hace sobre la sabiduría popular en asuntos técnicos de la construcción. Por lo tanto, desde esas posiciones se llama a insistir en formas de gestión que sean compatibles con técnicas avanzadas, y que de otro lado, generen empleo asalariado, experimentación, formas más eficientes de ocupación del espacio, entre otras cosas.

Pues bien, la experiencia muy vasta, sobre todo por parte de vivendistas populares y de autoconstructores organizados, ha mostrado que es posible amortiguar muchas de las deficiencias técnicas que indudablemente tiene la autoconstrucción espontánea, y al mismo tiempo conservar las fortalezas que

tiene esta forma de producción. Efectivamente en estas experiencias se ha detectado que existen algunas tareas de la edificación que son muy sofisticadas, que exigen destrezas especiales o que tienen claras economías de escala que no deberían ser emprendidas por los autoconstructores. Pero hay otras que los mismos usuarios pueden adelantar de manera eficiente y que permiten que se dé en ellas la operación fundamental de la autoconstrucción, de sustituir trabajo comprado mercantilmente por trabajo propio. El reemplazo de la autoconstrucción como práctica individual y espontánea por formas organizadas permite proveer de asesoría técnica y diseño, y posibilita hacer combinaciones entre técnicas avanzadas y de autoconstrucción con resultados inesperados: construcción en altura combinada con autoconstrucción, diseños innovadores, o uso de materiales no convencionales. Podríamos decir que quienes defienden la autoconstrucción como una opción interesante para atacar el problema de la penuria habitacional popular en nuestro medio, con los argumentos básicos que ya hemos planteado en el apartado correspondiente, por lo que propugnan hoy es por la adopción de estrategias que minimicen las limitaciones de esta forma de producción y magnifiquen sus potencialidades.

Han surgido entonces programas de vivienda social adelantados por agentes estatales y privados que combinan la autoconstrucción con construcción formal en distintas modalidades y sobre todo en distintas proporciones: desde la producción estandarizada de vivienda incompleta, que el autocons-

tructor termina, viviendas acabadas en las que están previstas ampliaciones, o terrenos con núcleos básicos, hasta las operaciones de “lotes con servicios” en los que sólo se suministra el terreno equipado y se deja a cargo del usuario la realización de la totalidad de la edificación.

Pero los defensores de la autoconstrucción han desarrollado otros argumentos que no son estrictamente técnicos, sino de orden político e ideológico. Paradójicamente su signo en términos políticos tiende a ser muy dispar. La autoconstrucción, cuando se desarrolla de manera organizada y dentro de esquemas colectivos, y sobre todo cuando está asociada a determinadas modalidades de ocupación de suelo, es un soporte para el desarrollo social y político colectivo de los pobladores. Esto se ha constituido en la base para la consolidación de un sujeto que hoy es muy importante no sólo en la esfera de la vivienda, sino en la escena política general: los movimientos viviendistas. Otro enfoque más conservador –o más liberal– encuadrado en las tesis de Hernando de Soto,<sup>19</sup> las cuales han sido tan difundidas por organismos internacionales, ve en la autoconstrucción, tomada más como una práctica individual una suerte de semilla de promoción del poblador en una senda que lo convierte eventualmente en un empresario. La autoconstrucción tendría la virtud de ser inductora de la iniciativa privada popular, y las acciones que recomiendan en la autoconstrucción son aquellas que promuevan este proceso.

En el pasado, quienes más se oponían a estas tesis provenían de organismos estatales

promotores de vivienda. Las estrategias de los Estados en política habitacional de tipo social han ido debilitándose, y en algunos países los han eliminado. Esto en beneficio de un curso de acción alternativo que se propone más bien orientar a los promotores privados a producir viviendas para los grupos sociales más pobres, creando *ad hoc* condiciones para incluirlos en la demanda solvente. El instrumento más extendido para dicha labor ha sido la introducción de sistemas de subsidios a los demandantes.<sup>20</sup> Pues bien, las voces más hostiles a la adopción de la autoconstrucción como eje de la política habitacional social provienen de los promotores que han heredado contra argumentos ya formulados y otros nuevos. Se vuelven a plantear las dificultades que tiene la autoconstrucción para utilizar técnicas avanzadas y sobre todo para la producción en altura, en momentos en que muchas grandes ciudades tienen problemas de disponibilidad de tierra. Pero claro está, el punto nodal es que recurrir a la autoconstrucción es contradictorio con la generación de una línea de promoción de vivienda capitalista para grupos de ingresos bajos, que desencadene procesos sostenibles, empleo formal, demanda de mercancías, entre otros, pues desvía los recursos que deberían apoyar el esfuerzo para hacer algo que es no sólo diferente, sino alternativo. Lo cierto es que la utilización de la autoconstrucción sigue siendo muy amplia en las grandes ciudades latinoamericanas a pesar de los esfuerzos que algunos Estados hacen por promover otras formas de producción. Precisamente una de las debilidades cada

<sup>19</sup> De Soto, Hernando. *El otro sendero, Sudamericana, Buenos Aires, 1987*; De Soto, Hernando. *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo, Editora El Comercio, Lima, 2000.*

<sup>20</sup> Conway, S.J; Mikelsons, M; Valera M; Torres-Ramírez, J.E. *A Review of Demand-Side Housing Subsidy Programs: The Case of Latin America, The Urban Institute, 1996.*

vez más manifiestas de los programas que pretenden introducir la promoción capitalista de vivienda en capas populares es que lo hacen a costa de reducir drásticamente los tamaños de los lotes y de las viviendas: esto liquida la posibilidad de avanzar alguna actividad de autoconstrucción progresiva, lo cual es una desventaja importante para los pobladores que prefieren la oferta espontánea y clandestina que les facilita tener parcelas más grandes en las que pueden realizar actividades de autoconstrucción.

### **La legalización y el mejoramiento**

Con respecto a la ocupación del suelo, parece haber consenso en que las modalidades informales, ilegales, son muy inconvenientes y que deberían hacerse esfuerzos para combatirlos. Como se ha dicho, éstas ocasionan muchas privaciones a los implicados, inducen pautas espaciales muy inconvenientes y trasladan a las autoridades municipales problemas que son difíciles y muy onerosos de solucionar. Al mismo tiempo, en muchas ocasiones esto alimenta el enriquecimiento desmesurado de los promotores ilegales. Hay menos unanimidad con respecto a los métodos que deben usarse para lograr el cometido de desestimular dichas prácticas. Un primer aspecto del desafío tiene que ver con lo que se debe hacer con los pobladores que ya han construido sus viviendas usando alguna de las modalidades de ocupación ilegal de tierras. ¿Qué hacer con ellos? Son muy numerosos. En las ciudades más grandes es usual que la proporción de

habitantes que moran en viviendas con un origen ilegal oscile entre un 30 por ciento y 50 por ciento de la población total. En su gran mayoría no pueden exhibir títulos de propiedad, bien sea porque son invasores que nunca pagaron por la propiedad o porque compraron a un urbanizador pirata o alguna entidad que les vendió terrenos, que al no cumplir las normas urbanas no pueden perfeccionar los traspasos de propiedad. Muy probablemente la totalidad incumple los requerimientos normativos exigidos para desarrollar esas áreas.

Generalmente, en términos de las disposiciones legales, las autoridades locales deberían abstenerse de proporcionarles servicios urbanos y sociales mientras estén por fuera de la ley. Pero no parece razonable ni tampoco sostenible políticamente privar de manera indefinida a una cantidad tal de población de bienes y servicios que son considerados indispensables.

Parece inevitable entonces introducir alguna amnistía que permita suministrar estos valores de uso a estos grupos de pobladores pese a las anomalías jurídicas de sus viviendas. Desde hace mucho tiempo en nuestros países se ha instaurado una práctica, guiada por principios puramente pragmáticos, la cual conduce a ignorar el obstáculo jurídico y proveer los servicios. En el caso de los servicios públicos domiciliarios, por ejemplo, incluso en términos fiscales con frecuencia a las empresas proveedoras les conviene ofrecer el servicio a los ilegales y evitar las conexiones fraudulentas que generan daños onerosos. Las conexiones rudimentarias a la red eléctrica y de agua potable son peli-

SAMUEL JARAMILLO G.

grosas, por ejemplo, y la ausencia de alcantarillado genera problemas de salud pública muy costosos de tratar y afecta tanto a los residentes de los barrios ilegales, como a otros grupos. En parte por estas consideraciones y en parte también por solidaridad y por acatar el principio de que el Estado debe atender estas necesidades básicas, las empresas –sobre todo cuando son estatales– ofrecen servicios a estos grupos, a veces con alguna contraprestación por parte de ellos –monetaria o en trabajo–, pero en general mediante un subsidio implícito.

Estas acciones puntuales, sin embargo, ocasionan muchos desajustes técnicos y fiscales, así que el siguiente paso en esta dirección es el reconocimiento del barrio, su “legalización”. Usualmente las autoridades locales exigen a los habitantes esfuerzos para cumplir con los requisitos básicos demandados a los desarrollos normales, así sea de manera parcial, y proporciona *a posteriori* las inversiones faltantes.<sup>21</sup>

No hay duda de que la estrategia es curativa y tiene efectos benéficos importantes para la población involucrada. Sin embargo hay una implicación problemática: en el largo plazo tiende a estimular y a consolidar la urbanización ilegal y a fortalecer los mecanismos económicos y políticos que están en su base. De hecho, si la legalización de barrios es una política reiterada, como lo ha sido en la mayoría de las ciudades, el poblador adquiere la expectativa razonada de que a través de la ocupación legal finalmente se logra arribar a una situación normal mediante procedimientos rutinarios, seguros, e incluso que toman poco tiempo.

Para el urbanizador pirata esto aumenta enormemente el atractivo de su producto. De hecho, como se ha mencionado, en las ciudades en que esto se ha consolidado más, uno de los ofrecimientos explícitos de los promotores ilegales ante sus clientes es el de promover y colaborar con el proceso de legalización, que por lo demás, lo cumplen en la mayoría de las veces.

Cuando esta expectativa se estabiliza incluso se da un mecanismo económico muy perverso: si es esperable que las obras de infraestructura que el urbanizador ilegal no provee las brinde el Estado *a posteriori* de manera gratuita total o parcialmente, el propietario anticipa estas sumas en el precio de venta. En otras palabras le cobra al poblador por anticipado el derecho a percibir el subsidio que se sabe que el Estado le va a otorgar. O sea que al menos una parte de estos subsidios en realidad se filtran hacia los bolsillos de los urbanizadores clandestinos.<sup>22</sup>

La expectativa plausible de la legalización solidifica el ya mencionado proceso de reproducción política clientelista, y le da un referente objetivo a los pactos entre urbanizadores ilegales y pobladores: los últimos se comprometen a votar por los urbanizadores piratas o por quienes ellos indiquen, y los primeros utilizan sus influencias para que los barrios sean legalizados. De paso cobran privadamente lo que el Estado otorga. La legalización de barrios es una moneda electoral muy cotizada entre funcionarios y políticos locales.

En épocas recientes los organismos multilaterales recomiendan y promueven progra-

<sup>21</sup> Baharouglu, Deniz y Kessides, Cristine. “Urban Poverty” en *Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, World Bank, Washington, 2001.

Cities Alliance. *Cities without Slums. Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale*, Washington, 1999.

<sup>22</sup> Este tópico es discutido in extenso y de manera aguda en dos artículos de Smolka, Martin: “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, en Land Lines, LILP, enero de 2003; y “Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução”, en Abramo, Pedro (comp.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Livraria Sete Letras, FAPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

<sup>23</sup> Calderón, Julio. *Acceso de los pobres al suelo urbano y mercado inmobiliario en Lima Metropolitana*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 1999. Galiano, Sebastián y Scharogradsky, Eduardo. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling", Working Paper, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

<sup>24</sup> Clichevski, Nohra. *Pobreza y acceso al suelo urbano: algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile 2003.

mas de legalización y ante esta objeción a menudo señalan que el impacto es apenas una conjetura, que no hay seguridad de que en realidad se vuelva efectivo. Además es percibido como un efecto negativo colateral de menor importancia de un proceso que tiene beneficios innegables. Cuando las perturbaciones tomen cuerpo, si es el caso, se podrán explorar medidas puntuales para contrarrestarlas.

Lo cierto es que ésta no es una eventualidad hipotética. La política de acciones curativas que estimula la permisividad, como se ha dicho, tiene una larga trayectoria en nuestros países. En algunas ciudades se es más permisivo que en otras, y esto puede obedecer no solamente a particularidades del sistema político, sino a la magnitud misma del problema: si la pobreza y las necesidades de vivienda son muy agudas un número mayor de pobladores se ve impulsado a utilizar métodos clandestinos. Si esto es muy generalizado, los mecanismos de control se saturan y es menos probable que la coerción se ejerza en realidad. Esto torna más tentadora la trasgresión, realimentando el proceso de manera explosiva. Los resultados son claros. Donde la laxitud normativa es mayor, la difusión de la ilegalidad urbanística es mucho más que proporcional a la pobreza y los mecanismos de reproducción económica y política a que hemos aludido se encuentran fuertemente consolidados. Mención especial merece la insistencia que hacen los seguidores de de Soto en que en estas acciones de reconocimiento legal de las prácticas inmobiliarias populares se incluya de manera prioritaria la regularización de

la propiedad privada del poblador sobre su predio. Esto hace parte del convencimiento ideológico liberal de que la seguridad en el derecho de propiedad es lo que dinamiza la acción individual. La incertidumbre sobre si podrá conservar su vivienda a largo plazo inhibe al poblador para realizar mejoramientos que tal vez no podrá disfrutar. Así mismo, el saneamiento de la propiedad le permite al pobre urbano participar en la economía formal en términos amplios y estimula su promoción: lo que más se destaca es que el poblador que tiene títulos en regla de su inmueble autoconstruido puede ofrecerlo como garantía para créditos hipotecarios que dan pie a una dinámica económica positiva.

En esto tal vez lo discutible es el énfasis que se da a este aspecto. Tal vez se exagera la correspondencia entre estabilidad y propiedad privada legal, pues hay muchas circunstancias en las que en ausencia de títulos reconocidos en las notarías, los pobladores disfrutaban de una razonable estabilidad. No hay que olvidar que en este medio abundan las transacciones mercantiles, lo que habla de convenciones de propiedad de hecho. Es muy débil la evidencia de que la legalización estimule la solicitud de préstamos bancarios u otras operaciones formales.<sup>23</sup> Lo preocupante es que con frecuencia el grueso de los esfuerzos gubernamentales en este campo y de los recursos, se dedican al saneamiento de la propiedad individual a costa de cualquier otra medida, lo que parece más algo referido a la aculturación para el mercado y a la propaganda ideológica.<sup>24</sup>

territorios 18-19

46

SAMUEL JARAMILLO G.

## El estímulo a la promoción formal y la coerción al mercado ilegal de tierras

A partir de estas consideraciones se podría pensar que las respuestas se deberían buscar en el extremo opuesto, en una acción coercitiva enérgica que desaliente la aventura de especular con tierras ilegales y que haga menos atractivo para el poblador acudir al expediente de la informalidad. Éste es un buen ejemplo de que el efecto de una medida depende en buena parte de sus complementos, de los otros instrumentos de los que está acompañada. En presencia de una penuria habitacional severa, sobre todo en las magnitudes que se viven en las ciudades latinoamericanas, la sola prohibición, sin ninguna medida adicional, probablemente no tenga ningún efecto, o incluso sea contraproducente.

De hecho ésta fue la primera reacción en nuestras ciudades cuando comenzaron a experimentar el impacto del crecimiento poblacional. A comienzos del siglo XX, cuando las ciudades latinoamericanas eran más pequeñas y con una población más estable, contra la imagen que de ello se pueda tener, tenían un sistema de control urbano bastante estricto. Ante el aluvión migratorio que se dio en la década de los años treinta en algunos países, las autoridades quisieron mantener este régimen riguroso, sin que por otro lado se tuvieran mayores instrumentos para ampliar la oferta de viviendas ni de tierras equipadas. Lo cierto es que los aparatos estatales locales se vieron ampliamente desbordados y precisamente

a partir de ese momento comenzó la proliferación de la vivienda informal de manera avasalladora.

Para ser justos, los planteamientos recientes no consisten en proponer simplemente un mayor rigor en el control de la ilegalidad. También proponen reforzar la promoción formal, sobre todo privada, a partir de estos dos elementos: más oferta formal y mayor vigilancia a la urbanización clandestina, unificar el mercado e incorporar el conjunto de la población al desarrollo formal. De nuevo, lo decisivo aquí son las cifras. Si recordamos, esta misma era la pretensión de las políticas habitacionales en nuestros países a mediados del siglo XX, las cuales se proponían erradicar los asentamientos populares espontáneos y trasladar sus habitantes a barrios modelos, construidos en ese tiempo por organismos promotores oficiales. Pero, como sabemos, la abrupta ampliación de la demanda insolvente desbordó los limitados recursos fiscales, y aunque algunos grupos populares fueron favorecidos, la ocupación informal de tierras se disparó.

En la actualidad se propone, como se ha mencionado, ampliar la oferta formal a través del estímulo a la promoción privada. También su efecto depende del esfuerzo fiscal que estén dispuestos a hacer los gobiernos para asignar subsidios a los usuarios, que es la herramienta preferida en estos tiempos. Incluso aquí puede darse una aberración: si no hay un esfuerzo correspondiente en aumentar la tierra equipada, los subsidios otorgados ensanchan la demanda por edificaciones en el sector formal y por tierra urbanizada: si persiste la escasez de

infraestructura, sube el precio del suelo. No solamente una parte del subsidio se trasmite al terrateniente –como en el caso ya mencionado de la anticipación de los costos de la infraestructura aportada remedialmente por el Estado– sino que esto, por la vía que ya hemos señalado, afecta eventualmente el precio de la tierra informal. Recuérdese que el precio de la tierra periférica desarrollada formalmente es el techo del precio de la tierra clandestina: al elevarse el primero se abre la posibilidad de que el agente pirata pueda hacer crecer el segundo.

### **Reducción de requisitos para la urbanización popular legal**

Otro curso de acción que se vuelve a reactivar como propuesta es el de intentar atraer los urbanizadores clandestinos mediante el relajamiento de los requisitos para que sus desarrollos puedan ser aprobados legalmente. El diagnóstico implícito –o incluso explícito– que subyace a esta propuesta es el de que al menos una parte de las decisiones de desarrollos informales están motivados por exigencias excesivas e irrealistas en la reglamentación, que empujan a los promotores a la clandestinidad.

Es cierto que eventualmente existen trámites excesivos que deben desanimar los desarrollos populares legales, pero las experiencias de reducción de estándares de las que se tiene noticia no parecen muy auspiciosas. En los años setenta, por iniciativa de organismos multilaterales, se ensayaron programas denominados de “normas mínimas” que pretendían, mediante la flexibilización

de las exigencias intentar seducir promotores clandestinos a entrar a la legalidad. No parece haber tenido el resultado esperado sino más bien otro sorpresivo: en mercados de demanda desbordada lo que ocurrió fue que muchos urbanizadores que eran legales y que cumplían con las normas usuales, se acogieron a la nueva reglamentación menos exigente. Dado que estas normas mínimas no consultaban requerimientos técnicos, lo cierto es que el experimento creó problemas posteriores en los barrios formales, similares a los que genera la informalidad: redes deficitarias que luego tuvieron que ser reemplazadas, escasez de espacio público y de vialidad que luego ha sido muy difícil de corregir, entre otras cosas.

Digamos que una contaminación similar entre el sector formal e informal, pero en sentido contrario comienza a observarse en las medidas que se han tomado para atraer los promotores formales a que produzcan para grupos populares, algunas de las cuales consisten precisamente en reducir las exigencias: menos espacio público, menos vialidad, parcelas más pequeñas. Los promotores clandestinos, una de cuyas fortalezas en este mercado es que ofrecen terrenos más grandes, comienzan a reducir sus propios lotes. Esto no solamente deteriora el resultado físico, sino que paradójicamente permite elevar los precios de los terrenos.

*territorios 18-19*

48

SAMUEL JARAMILLO G.

## Ampliación de la oferta de suelo urbanizado y uso de herramientas de gestión del suelo

Existe otra línea de acción que parece más prometedora, que no es propiamente alternativa a otras sino en el énfasis y en la combinación de instrumentos, y que llama la atención a concentrarse en la expansión de la oferta de suelo urbanizado.

En efecto, si se pretende combatir la proliferación de la urbanización ilegal parece importante fortalecer el control sobre los fraccionadores ilegales, pero esto debe ir acompañado de una acción que en lo económico socave su razón de ser. Un matiz que se plantea es que siendo los recursos escasos, tienen un mayor efecto si se destinan prioritariamente a la expansión de tierra equipada.

Hemos visto que la escasez de tierra dotada de infraestructura urbana es un factor decisivo en el encarecimiento de toda la tierra en la ciudad, incluida la dedicada a vivienda de ingresos altos y a usos no residenciales. Es lo que se conoce como renta absoluta urbana. Es este nivel elevado en el precio de la tierra periférica regular lo que empuja al poblador a acudir a la ilegalidad. El precio es el tope hasta el cual puede exigir el fraccionador ilegal por sus tierras de dotación precaria. La ampliación significativa de la oferta de tierra equipada ataca este mecanismo por la vía del mercado. La reducción del precio de referencia estrecha el margen de ganancia del urbanizador pirata. Los pobladores se benefician porque un número mayor puede acceder tierra equipada más barata, lo que

compite con la oferta del urbanizador clandestino: éste tiene que reducir sus precios y en el peor de los casos los pobladores que persistan en la ilegalidad pueden obtener precios de tierra más bajos.

Incluso podría potenciarse el efecto ofreciendo subsidios a la oferta de tierra equipada para grupos populares, de tal manera que pueda quebrarse el precio de la tierra en la confluencia de estos submercados. Tal vez para que esto no tenga fugas y distorsiones que el mercado espontáneo a veces introduce, sea necesaria la creación de agentes estatales que provean la tierra equipada y que la pongan en el mercado garantizando que se dirija a la demanda popular. Se habla de bancos de tierras e incluso de promotores estatales. Si estos organismos pueden ofrecer tierras en cantidades significativas que sean aptas para ser desarrolladas para sectores populares con precios similares o más bajos de lo que ofrecen los urbanizadores clandestinos, pero con equipamiento y urbanismo, es de esperar que se tenga un impacto apreciable en la reorientación de la demanda hacia el mercado formal.

Obsérvese que esto no es incompatible con distintas modalidades de promoción y formas de producción. Pueden ofrecerse parcelas equipadas con precios más bajos que los que daría el mercado espontáneo en una situación de escasez a promotores privados para que produzcan viviendas de manera mercantil –que incluso pueden utilizar el subsidio de la vivienda al demandante– siempre y cuando cumplan con exigencias en el precio y en las características del producto. Puede operar con programas

tanto oficiales como privados que combinen la construcción convencional con la autoconstrucción e incluso se puede articular a operaciones de autoconstrucción más pura. De hecho si los pobladores pueden autoconstruir sus viviendas pagando al agente clandestino precios del suelo que realmente son elevados, lo podrá hacer en tierras provistas por estos organismos a precios comparables, con la diferencia de que podrán gozar de infraestructura y urbanismo de estándares normales.

Podrá decirse que, de nuevo, todo depende de la cantidad de recursos que puedan comprometerse en estas tareas. También habría que agregar que se necesita una capacidad de gestión desarrollada porque estas operaciones son sofisticadas, lo que implica mayores costos. Pero precisamente por eso es necesario agregar mecanismos de gestión del suelo. En esencia, algunos instrumentos de intervención en el mercado del suelo permiten concitar recursos abundantes extraídos del mismo mercado inmobiliario y que pueden destinarse a estos propósitos. A grandes rasgos, consiste en lo siguiente. La operación espontánea del mercado de tierras en el mercado del suelo en las ciudades latinoamericanas, con enormes tensiones generadas por una avasalladora ampliación de la demanda y una aguda restricción en los recursos fiscales es verdaderamente paradójica. La limitación en la provisión de infraestructura eleva los precios de la tierra servida. Esto expulsa sectores de la población de la demanda solvente y los empuja a la irregularidad. El Estado debe entrar a

reparar *a posteriori* las insuficiencias que dicha acción clandestina genera con grandes sobrecostos, los cuales limitan de nuevo los recursos fiscales, lo que a su vez reproduce la escasez, y así sucesivamente, en un círculo vicioso muy perverso. Pero este dispositivo permite a los fraccionadores y propietarios de terrenos, tanto a los legales como a los ilegales, obtener jugosas ganancias con el nivel elevado de los precios del suelo urbano, con muy poca contraprestación de su parte. Se trata de un típico esquema de socialización de costos y privatización de beneficios, en el que la precariedad de muchos alimenta la afluencia de unos pocos. Como se ve, para retornar a algunas de nuestras consideraciones iniciales, no se trata de que el mercado no funcione o funcione poco. Los resultados son el efecto precisamente de su operación. Eliminar cualquier tipo de regulación fortalece sus efectos perversos. Algunos proponen eliminar las normas urbanísticas, los perímetros urbanos, suprimir la misma noción de un plan: como se ve, eso no haría otra cosa que reproducir aun más agudamente los mecanismos que hemos examinado. Los instrumentos de gestión del suelo están pensados no para abolir el funcionamiento del mercado del suelo, sino para orientar su operación de tal forma que sus efectos sean congruentes con el interés general. Algunos mecanismos de gestión del suelo apuntan a revertir la operación desquiciada de altos precios del suelo, penuria, y grandes ganancias especulativas. La “participación en plusvalías” y la “distribución de car-

gas y beneficios”, entre otros, se proponen capturar para el Estado los aumentos en los precios del suelo, concomitantes con operaciones en las cuales el Estado toma la iniciativa y los hace posibles: el paso de un uso rural a un uso urbano es muy sustancial en situación de escasez; las inversiones del Estado en infraestructura urbana, en particular la de escala más general que usualmente se financia con fondos generales –es decir que los paga el resto de la población pero de los que se benefician los propietarios–; los aumentos en la densidad constructiva y en la variación en los usos del suelo, que hacen crecer los precios sin ninguna participación de los propietarios. Estas contribuciones no afectan a los promotores como agentes productivos, sino a los propietarios territoriales, que son agentes pasivos. Se trata de tributos “neutros” que no pueden ser trasladados a los compradores de espacio construido ni alteran su cantidad producida, ni su precio de compra-venta. Existen otros instrumentos que apuntan a combatir la retención de tierras –impuestos progresivos para las tierras ociosas, plazos para el desarrollo de lotes, preferencia del Estado en la compra de tierras, cuotas de tierra para ser desarrolladas en vivienda social y otras– que reducen su “escasez y disminuyen el precio del suelo.

Los recursos aplicados a la expansión de la infraestructura urbana permitirían aliviar la presión de la escasez, reducir el precio del suelo –efecto que es inútil buscar con simples controles de precios– y reduciría el atractivo no solamente de la especulación con tierras ilegales, sino también legales.

## Bibliografía

- Abramo, Pedro. 2001. *La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal*. Boletín CF+S, Madrid.
- Abramo, Pedro. 2002. *O mercado informal imobiliário em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*. IPPUR-UFRJ, Informe de Investigación. Río de Janeiro.
- Ayala, Ulpiano y Rey, Norha. 1979. “La reproducción de la fuerza de trabajo en las grandes ciudades colombianas”, en *Desarrollo y Sociedad* No. 1, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Baharouglu, Deniz y Kessides, Cristine. 2001. “Urban Poverty”, en *Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. World Bank, Washington.
- Calderón, Julio. 1999. *Acceso de los pobres al suelo urbano y mercado inmobiliario en Lima metropolitana*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Castells, Manuel. 1970. *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Gustavo Gili, Barcelona.
- Cities Alliance. 1999. *Cities without Slums. Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale*. Washington.
- Clichevski, Nohra. 2003. *Pobreza y acceso al suelo urbano: algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo.
- Conway, S. J.; Mikelsons, M.; Valera, M.; Torres-Ramírez, J. E. 1996. *A Review of Demand-Side Housing Subsidy Pro-*

- grams: The Case of Latin America.* The Urban Institute.
- Coulomb, René. 1990. *Inquilinato y vivienda compartida en América Latina.* CENVI, México.
- De Soto, Hernando. 1987. *El otro sendero.* Sudamerciana, Buenos Aires.
- De Soto Hernando. 2000. *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo.* Editora El Comercio, Lima.
- Engels, Federico. *El problema de la vivienda.* Existen varias ediciones.
- Fernández, Edesio. 1998. *Access to Urban Land and Housing in Brazil. Three Degrees of Illegality.* LILP.
- Galiano, Sebastián y Schargrotsky, Eduardo. 2005. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling". Working Paper. Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- Gilbert, Alan. 2001. "¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos", en *Territorios*, No. 6, ACIUR-CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel. 1981. *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá.* CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel. 1994. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano.* CEDE, Universidad de los Andes, IGAC, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel; Alfonso, Óscar; Hataya, Noriko. 1997. *Organización popular y desarrollo urbano en Bogotá.* Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis Mauricio. 1993. *Urbanización latinoamericana. Nuevas perspectivas.* Editorial Escala, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel y Parias, Adriana. 1995. *Exploración sobre el mercado de vivienda en alquiler en Bogotá.* CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Kowarik, Lucio. 1979. *A espoliação urbana.* Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Pradilla, Emilio. 1976. "Notas acerca del problema de la vivienda", en *Ideología y Sociedad*, No. 10, Bogotá, enero-marzo.
- Pradilla, Emilio. 1987. *Capital, Estado y vivienda en América Latina.* Fontamar, México.
- Riofrío, Gustavo. 1978. *Se busca terreno para próxima barriada.* DESCO, Lima.
- Quijano, Aníbal. 1970. "La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina", en Castells, Manuel (comp.) *Imperialismo y urbanización en América Latina.*
- Singer Paul. 1979. *Economía política de la urbanización.* Siglo XXI, México.
- Schteingart, Martha (comp.). 1973. *Urbanización y dependencia en América Latina.* Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Smolka, Martim. 2003. "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra" en *Land Lines.* LILP, enero.
- Smolka, Martim. 2003. "Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução", en Abramo, Pedro (comp.) *A cidade da informalidade.* O

- desafío das cidades latino-americanas*. Livraria Sette Letras, FAPERJ, Rio de Janeiro.
- Topalov, Christian. 1973. *Capital et propriété foncière*, CSU, Paris.
- Topalov, Christian. 1981. *La urbanización capitalista*. Edicol, México.
- Turner, John F. C. 1976. *Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario*. Siglo XXI, México.
- Turner, John F. C. 1976. *Towards Autonomy in Building Environment*. Mario Boyaes, Londres.
- Valenzuela, Jaime y Vernez, George. 1977. “Construcción popular y estructura del mercado de vivienda: el caso de Bogotá”, en Castillo, Carlos (comp.) *Vida urbana y urbanismo*. Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá (o en *Revista SIAP*, Vol. VIII, No. 31, Bogotá 1974).