

Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina *

ANTONIO AZUELA DE LA CUEVA

INTRODUCCIÓN

UNO DE LOS ASPECTOS de la urbanización en América Latina que mayor atención ha recibido por parte de los investigadores urbanos en las últimas décadas es la formación de asentamientos populares en la periferia de las grandes ciudades. Gracias a una gran cantidad de trabajos empíricos conocemos los mecanismos a través de los cuales los pobladores tienen acceso al suelo, así como los problemas que enfrentan para lograr un mínimo de seguridad en la tenencia del pedazo de tierra en el que construyen sus viviendas y adaptan sus espacios urbanos. Sin embargo, prácticamente no existen estudios comparativos que traten de sistematizar los resultados de esas investigaciones, en particular en lo referente a la relación entre el acceso al suelo y el orden jurídico de los diversos estados. En este trabajo presentamos una síntesis de los resultados de las investigaciones más relevantes en ciudades de seis países latinoamericanos, así como una serie de propuestas metodológicas tendientes a hacer posible una interpretación sociológica del fenómeno de la “irregularidad” de la tenencia de la tierra, fenómeno que, a pesar de ubicarse en el centro de los análisis sociológicos sobre el tema, no ha sido objeto de una reflexión teórica que se alimente de los resultados de la investigación empírica.

El objetivo del presente trabajo es ofrecer algunas reflexiones en torno a los diferentes significados que asume el fenómeno de la “irregularidad” de los asentamientos populares, a partir de una síntesis de los resultados de la investigación empírica realizada en las últimas décadas. Nuestra postura metodológica consiste en la búsqueda de una sociología del derecho que aporte nuevas interpretaciones sobre la relación entre los procesos sociales urbanos y el orden jurídico. Para ello, la primera parte del trabajo se dedica al análisis de las formas más relevantes de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares a partir de una tipología. La segunda parte aborda el problema de la interpretación de la noción

* Este trabajo es parte de una investigación más amplia sobre el hábitat popular en América Latina, realizada por Antonio Azuela y Martha Scheingart, con el apoyo del IIED, de Buenos Aires. Algunas partes del presente texto aparecieron en versión resumida en el libro *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana* coordinado por Nora Clichevski, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

de irregularidad en la urbanización periférica latinoamericana. Desde luego, no pretendemos ofrecer un análisis exhaustivo de las contribuciones de la literatura especializada en la materia; más bien nos hemos esforzado por dar cuenta de la amplia diversidad de situaciones que la propia literatura consigna.

FORMAS DE ACCESO AL SUELO

La diversidad de formas de acceso al suelo por parte de los pobladores ha sido el criterio fundamental en casi todos los intentos que se han hecho para clasificar los asentamientos de la periferia urbana.¹ Con el fin de ofrecer un recuento de las formas predominantes de acceso al suelo en la región, partimos de una *tipología* en la que distinguimos dos medios de acceso. Por un lado, la ocupación directa, o sea la comúnmente llamada “invasión” de tierras; por el otro, la ocupación a través de un *propietario reconocido* (en la cual incluimos sobre todo a los llamados fraccionamientos “clandestinos”, “piratas”, etc.). Con esta tipología tratamos de identificar diferentes *prácticas sociales*, excluyendo *hasta donde es posible* la definición jurídica de las mismas. Es decir, tratamos de distinguir diversas situaciones “de hecho”, independientemente del modo en que son calificadas desde el orden jurídico. Pero decimos “hasta donde es posible” porque es sumamente difícil prescindir de categorías jurídicas para analizar relaciones sociales de propiedad. De hecho, el segundo de los tipos señalados se refiere a un “propietario”, el cual no puede ser definido sino por su situación jurídica. Pero el objeto del análisis no es determinar si un fraccionador o lotificador es realmente el propietario de las tierras que vende o si tiene el derecho de venderlas, por lo que añadimos con énfasis la palabra *reconocido*. Es decir, lo que importa es determinar si quien controla el acceso al suelo es percibido y reconocido por los actores sociales participantes (pobladores, autoridades, etc.) como propietario y no si debiera o no serlo de acuerdo con el orden jurídico. En otras palabras, no nos interesa la propiedad en sí misma, sino el hecho social (que no es sino un conjunto de actos discursivos) mediante el cual alguien es reconocido como el propietario y ejerce el papel que usualmente se asocia con la propiedad privada.

Hay que hacer dos observaciones adicionales en relación con la tipología que se propone. En primer lugar, no se pretende con ella delimitar compartimientos en los que se puedan acomodar sin problema todos los casos imaginables. En un mismo asentamiento pueden darse varias formas de acceso al suelo a la vez; aquél puede haberse originado de una forma y al cabo del tiempo un cambio en las relaciones sociales puede significar el establecimiento de formas diferentes de acceso al suelo. Como veremos, esto es particularmente cierto respectó de los asentamientos creados a partir de la ocupación directa de la tierra.

¹ Véase Burgess, 1985 y Baross, 1983.

En segundo lugar, la tipología propuesta no da cuenta de la especificidad de todas las variantes que existen en la región. Cada caso presenta peculiaridades y por ello, una tipología debe permitir la comparación y no impedirla. De este modo, la clasificación que proponemos se refiere a tipos ideales ubicados en extremos opuestos, en relación a los cuales, los casos concretos se definirían según se aproximen o se alejen de uno de esos extremos. Así, en el extremo del acceso al suelo a través del propietario reconocido estarían los casos en que funciona un mercado privado en forma regular. Como es sabido y tendremos oportunidad de señalar, en la mayor parte de los casos concretos (aunque no en todos) las ventas de tierras que lleva a cabo el propietario pueden ser calificadas de “irregulares” desde el punto de vista jurídico. El “fraccionamiento clandestino” es, hacia este extremo, la situación más frecuente, aunque dentro de este tipo existen, a su vez, varias formas de irregularidad: no es lo mismo fraccionar sin autorización que hacerlo sin cubrir las normas técnicas vigentes.

En el otro extremo estarían las ocupaciones de tierras, con diversos grados de tolerancia gubernamental. La mayoría de las “tomas” o “invasiones” no son promovidas desde los aparatos estatales y casi siempre enfrentan la posibilidad de un desalojo precisamente mediante el uso de la fuerza pública. Con variantes cada vez menos significativas, todos los gobiernos mantienen el compromiso jurídico y político de proteger la propiedad privada, por lo que el principal problema de los asentamientos formados mediante la ocupación directa es el de obtener su legitimación a través de los aparatos estatales.

Entre esos extremos existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden ser clasificadas con claridad en algunos casos. En muchos casos los pobladores tienen que pagar por el acceso al suelo pero quien recibe ese pago no es el propietario sino un líder o promotor que actúa como intermediario entre el poblador y las autoridades o los propietarios. Esto significa que en ocasiones se combina la tolerancia gubernamental frente a los organizadores de las ocupaciones, con la extracción de una renta a los pobladores.

Otros casos de difícil clasificación son aquellos en que los pobladores aparecen agrupados en una organización legalmente constituida para solicitar autorización de fraccionar un terreno propiedad de la organización o para comprar un terreno y establecer ahí un asentamiento.² Aunque ésta es a veces una forma que utilizan los propietarios para encubrir una operación de fraccionamiento, la organización de los adquirentes antes del proceso de poblamiento puede dar lugar a relaciones sociales distintas a los casos en que el fraccionador vende lotes en forma individual a cada poblador. Igualmente, vale la pena mencionar el caso de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) de México como un tipo de propietario territorial distinto al del propietario privado típico del sector inmobiliario. Los casos que a continuación se analizan ilustran esta diversidad.

² Tal es el caso de las “urbanizaciones populares” de Lima (Sánchez *et al.*, 1986: 41) y de la ciudad de Monterrey, en México (Pozas, 1988).

LA OCUPACIÓN DIRECTA DE LA TIERRA

La ocupación directa de la tierra, es decir, la que prescinde de la figura usual del propietario, ha tenido una importancia muy variable en los diferentes países latinoamericanos e incluso entre diferentes ciudades de un mismo país. Mientras en algunas ciudades ha sido el medio más importante para la creación del hábitat popular periférico, en otras ha sido sistemáticamente reprimida. En algunos países, la ocupación directa ha sido tolerada sólo en determinados períodos (en Chile, entre 1969 y 1973; en Brasil, durante los años cincuenta y principios de los sesenta y nuevamente a fines de los ochenta; en Nicaragua, durante los ochenta. etc.), mientras que en otros, como Venezuela y Perú, mantuvo una relativa continuidad a lo largo de varias décadas. Esta continuidad no significa en modo alguno que se haya producido nada semejante a una legitimación generalizada de la ocupación directa de tierras. En general los pobladores de este tipo de asentamientos han enfrentado políticas de erradicación que dificultan o impiden la consolidación de su hábitat urbano.

Es evidente que el éxito de las ocupaciones directas depende en gran medida del tipo de régimen político prevaleciente en el país, pero no es ocioso recordar que la tolerancia o represión dependen, muy en particular, del funcionamiento del sistema político *en el plano local*.³ Por ejemplo, en períodos de transición política, las autoridades locales pueden responder a fuerzas sociales distintas de las que dominan centralmente, lo que crea cierta tensión entre niveles de gobierno.

En todo caso lo que queremos destacar es que la ocupación directa de la tierra depende de condiciones políticas que son sumamente cambiantes. Las tomas pueden ocurrir en etapas electorales (como en el caso de Costa Rica en 1985)⁴ o bajo gobiernos militares (como en el caso de Guatemala en 1984).⁵ Prácticamente ningún gobierno está dispuesto a permitir de modo permanente el acceso al suelo a través de la ocupación directa. Resulta muy difícil resumir la respuesta estatal hacia las ocupaciones directas a través de la simple dicotomía tolerancia/represión. En el recuento que sigue, nos interesa mostrar la complejidad de las respuestas estatales frente a las ocupaciones directas, a través de una somera revisión de las formas de legitimación de la posesión del suelo en los asentamientos creados por medio de la ocupación directa por sus pobladores en los casos de Venezuela, Perú y México.

³ En el estudio de Alicia Ziccardi (1983) sobre las villas miseria de Buenos Aires y las favelas de Río de Janeiro se hace evidente que pueden existir tensiones importantes entre las instancias nacionales y las instancias locales, pero que la intervención de estas últimas es definitiva para la solución de los conflictos sociales en torno a la posesión de la tierra.

⁴ En este país no habían ocurrido tomas masivas de tierras hasta que en 1984, "...el ofrecimiento, a lo largo de la [...] campaña electoral de solucionar el problema de la vivienda provocó expectativas que se tradujeron en una serie de tomas ilegales de tierras urbanas y suburbanas" (una de ellas de tres mil familias) (Granados, 1988: 1).

⁵ Tal es el caso de "El Mezquital", asentamiento surgido en la capital guatemalteca durante el régimen del general Mejía Víctores (Noriega y Martínez, 1988).

Venezuela

Este país ofrece elementos muy interesantes para el análisis de la ocupación directa de la tierra como forma de creación del hábitat popular en América Latina. Esto se debe, sobre todo, al hecho de que a la población de escasos recursos no se le han ofrecido en forma masiva otras opciones de acceso al suelo,⁶ pero también a las condiciones políticas bajo las cuales se ha desarrollado la urbanización en las últimas décadas en ese país y a las formas de legitimación de la ocupación popular del suelo que se han desarrollado y a las cuales dedicamos el presente apartado.

Es preciso aclarar que lo anterior no significa en modo alguno que todas las ocupaciones de tierras suburbanas en Venezuela hayan sido toleradas por el poder público o que los habitantes de los “barrios de ranchos” hayan accedido al suelo de manera gratuita. Respecto de lo primero, en algunos casos la ocupación de la tierra ha sido reprimida por la fuerza y en algunos períodos se han aplicado políticas de erradicación de barrios, las cuales no necesariamente han resultado favorables a los pobladores (Bolívar, 1987). Por lo que respecta al segundo aspecto, las investigaciones realizadas en algunas ciudades han demostrado que muchos de los primeros ocupantes en la formación de un barrio venden al menos parte de sus lotes a nuevos ocupantes una vez que el asentamiento se ha consolidado (Gilbert y Ward, 1985: 100). Es decir, el hecho de que un barrio se forme a partir de una invasión no significa que todos (ni siquiera la mayoría) sus habitantes hayan accedido al suelo en forma gratuita.

Mientras que en otros países de América Latina la ocupación directa se ha tolerado durante breves períodos bajo circunstancias políticas relativamente excepcionales, en Venezuela se observa cierta continuidad desde los años cincuenta. Los investigadores han identificado a este respecto dos períodos fundamentales. Durante el gobierno de Pérez Jiménez, los barrios de ranchos fueron objeto de una política de erradicación que se combinó con la construcción de edificios multifamiliares (los célebres “superbloques”) en los que se alojó a los habitantes de dichos barrios. A partir de 1958 y hasta principios de los años setenta, se abrió un segundo período en el que predomina la aceptación gubernamental de los barrios, con modalidades que más adelante señalaremos (Bolívar, 1987). En años recientes, sin embargo, se ha reprimido la ocupación de tierras para la formación de barrios de ranchos (Lovera, 1983). Esta tolerancia relativamente prolongada se debe a que los dos partidos que han ocupado el gobierno han utilizado políticamente la posibilidad de proteger e incluso promover la ocupación directa. Es muy significativo a este respecto que en los estudios existentes sobre el modo en que se forman los barrios, los autores han caracterizado a quienes organizan y conducen las ocupaciones de tierras como “intermediarios” entre los pobladores y el poder público (*idem.*: 22). Ante el dilema de proteger los intereses de los propietarios

⁶ En algunas ciudades, como Valencia, no existen asentamientos populares creados a través del fraccionamiento de predios por sus propietarios (Gilbert y Ward, 1985: 100).

del suelo y los de los pobladores, el Estado venezolano ha tendido a optar por proteger la posesión de estos últimos, compensando económicamente a los primeros. En otras palabras, a cambio de un costo económico, ha obtenido un beneficio político.

Antes de referirnos a las formas de legitimación de los barrios de ranchos, conviene señalar algunos rasgos de las acciones de erradicación, las cuales pueden ser el resultado de una acción del propietario cuando se trata de terrenos de alto precio comercial, o de una acción promovida desde el mismo gobierno cuando la ubicación del barrio conlleva algún peligro para sus habitantes (por ejemplo en terrenos inclinados donde pueden ocurrir deslizamientos). En las acciones de erradicación (que normalmente están asociadas a programas de reubicación de la población) encontramos un elemento que no suele aparecer en otros países de la región, que es el reconocimiento estatal de las "mejoras" hechas por el poblador al predio. Es decir, aunque no se reconozca a los pobladores de los barrios los derechos sobre la tierra, se ha reconocido la propiedad de la vivienda que han construido sobre ella y, al llevar a cabo un programa de erradicación, se ha considerado el monto de dichas mejoras como parte del pago de la vivienda o lote que se les asignará en el asentamiento al cual serán trasladados (Pérez Perdomo y Nikken, 1979). Independientemente de si los montos corresponden o no a las cantidades efectivamente erogadas por los pobladores en la construcción de su vivienda, el reconocimiento de derechos sobre lo construido es de una gran importancia, ya que se trata de una práctica jurídica que contradice la tendencia a aplicar de un modo absoluto e indiferenciado el calificativo de "ilegales" a los asentamientos populares. Dada esa práctica, en el caso de Venezuela no puede decirse que dichos asentamientos, *como tales*, puedan ser calificados de ilegales, ya que existe una gran diferencia entre la situación jurídica de la posesión de la tierra y la relativa a la vivienda.

Veamos ahora algunas de las formas de intervención estatal sobre las relaciones de propiedad en los barrios cuando no se sigue una acción de erradicación. En uno de los primeros estudios de los asentamientos populares de América Latina desde la perspectiva de la sociología del derecho, Pérez Perdomo y Nikken demostraron que la gestión estatal en los barrios de ranchos de Caracas "...ha contribuido a crear una especie de orden jurídico informal para satisfacer las necesidades jurídicas de los barrios relacionadas con la pertenencia de la vivienda" (*idem.*: 21). Si interpretamos bien el planteamiento de los autores, este orden jurídico informal estaría constituido por los efectos normativos que sobre las relaciones sociales ha tenido la acción sistemática de las autoridades locales en una variedad de conflictos suscitados en torno a la producción y la posesión de los "ranchos". Es decir, si bien es cierto que existe un gran abismo entre la legislación formalmente vigente en el país y lo que ocurre en los barrios, las relaciones sociales en éstos son objeto de una intervención gubernamental que crea situaciones jurídicas por medio de las cuales se resuelven, aunque sea en forma precaria y provisional, un número importante

de controversias sociales relativas a estos espacios urbanos. Dos instancias de intervención resultan particularmente interesantes. La primera de ellas está constituida por la acción de las Juntas Comunales (dependientes del gobierno local de Caracas) que según los citados autores desplegó una intensa actividad sobre los barrios, expidiendo *autorizaciones, constancias y referencias* relativas a la ocupación de lotes y viviendas (ranchos). A través de estos actos, al parecer, las autoridades locales ejercieron cierto control sobre el uso del suelo en los barrios y dieron legitimidad a la ocupación individual de los ranchos. La segunda forma de intervención fue la realizada por la Sección de Asistencia Jurídica de la Sindicatura Municipal, también dependiente de las autoridades locales. De acuerdo con los autores citados, esta instancia se convirtió en un órgano de solución de conflictos entre vecinos de los barrios por la posesión de un rancho. A pesar de que la legislación no otorga a este órgano funciones propiamente jurisdiccionales, la población llevó ante él un sinnúmero de conflictos que fueron tratados en forma similar al procedimiento civil (demanda, contestación, pruebas, etc.). La forma más común que ha asumido la solución es la de un acuerdo entre las partes.

Es importante precisar que estas acciones (a través de las cuales ciertos órganos estatales contribuyen a crear lo que Pérez Perdomo y Nikken llaman un orden jurídico informal) no traen consigo una total sustitución del orden jurídico formal. Es decir, en ningún momento se han producido normas jurídicas de carácter general que hagan legítima la ocupación directa de los pobladores del suelo urbano. El carácter excluyente del derecho de propiedad privada es parte del orden jurídico de Venezuela tanto como de cualquier otro país. En este sentido, se ha dicho que los barrios de las ciudades venezolanas sólo han sido objeto de un reconocimiento parcial y limitado, pues no se ha llegado a "...admitir como verdadera, real y legítima la existencia de ellos" (Bolívar, 1987: 15). La permanencia de los pobladores en los barrios sigue dependiendo del no ejercicio de los derechos de los propietarios y de las facultades del poder público, más que del ejercicio de derechos al suelo y la vivienda por parte de los propios pobladores. Pero el hecho de que se trate sólo de una legitimación restringida no resta interés a las acciones estatales a que nos hemos referido. Es muy probable que, a pesar de la calificación general de ilegalidad que pueda hacerse desde la distancia al modo en que se forman estos asentamientos, en la vida cotidiana sus habitantes hayan logrado cierta seguridad en la tenencia de la tierra precisamente a partir de la vigencia de las fórmulas jurídicas que la burocracia local utiliza para la solución de los conflictos.

Perú

La ocupación directa ha llegado a ser el mecanismo más importante para la creación de asentamientos populares en la periferia del Lima. A principios de los años ochenta, aproximadamente un tercio de la población de la ciudad de Lima

vivía en lo que tradicionalmente se conoce como *barriadas* (Riofrío, 1982). La mayor parte de los asentamientos de este tipo que han podido consolidarse se ha formado en terrenos de propiedad pública y, hasta hace poco tiempo, lejos de las áreas de la ciudad que cuentan con equipamientos y servicios urbanos. Al parecer, éstas han sido dos características relativamente constantes en los asentamientos barriales por casi cuatro décadas.⁷ Sin embargo, ha habido diferencias importantes en cuanto al tipo de relaciones sociales en las que se ha apoyado este tipo de acceso al suelo, así como en las formas de legitimación que han hecho posible la consolidación de los asentamientos así formados.

En un primer período (1948-1953) la ocupación directa de tierras suburbanas fue apoyada en forma abierta por el gobierno, el cual utilizó este recurso, junto con la promesa de instalar servicios urbanos, como un medio de control político sobre las masas urbanas. Con el tiempo, la acción gubernamental no se reduciría a la protección *de facto* de las ocupaciones de tierras. Al menos desde 1961, en que se expidió la Ley 13517, existe un estatuto jurídico especial para las barriadas, que fueron denominadas *barrios marginales* por dicho ordenamiento. De acuerdo con las fuentes secundarias utilizadas para la realización del presente estudio, podemos decir que el mecanismo legal utilizado desde entonces por sucesivos ordenamientos puede caracterizarse como una especie de “amnistía” de alcance general. Es decir, con este tipo de ordenamientos se abre la posibilidad de reconocer jurídicamente a todos los asentamientos existentes a la fecha de la promulgación de aquéllos, prohibiéndose la formación de nuevos asentamientos barriales en el futuro (Iturregui, 1986: 25). Así, se han expedido sucesivas leyes o decretos que en una especie de “borrón y cuenta nueva” han ido incorporando las áreas populares a la ciudad legalmente reconocida.

Un nuevo período se abre en 1968 cuando la respuesta gubernamental a las ocupaciones comienza a combinar la promoción de las ocupaciones en ciertas áreas, con la erradicación de las mismas en otros lugares. En el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima se señalan desde ese año localizaciones específicas (llamadas *bolsones*) a las cuales se orienta la formación de las nuevas barriadas y sobre las cuales se despliega un amplio conjunto de acciones asistenciales y políticas. Con el nuevo nombre de *pueblos jóvenes*, las barriadas promovidas en estas áreas fueron escenario de un sinnúmero de proyectos de lotes *sin* servicios durante la década de los setenta (Rodríguez, 1987). Sería largo analizar el papel de los nuevos actores que en esos años aparecieron en la escena de la urbanización (agencias internacionales, organizaciones eclesíásticas, etc.); baste señalar que entre 1968 y 1975 las relaciones sociales en torno al suelo urbano en el hábitat popular limeño fueron mucho más complejas que en los años cincuenta. La tolerancia oficial a las ocupaciones de tierras fue mucho más restringida y, sobre todo, la subordinación política de los pobladores de los barrios dejó de ser un dato con el que las autoridades podían contar. El surgimiento de organizaciones sociales con deman-

⁷ Para un análisis demográfico de la expansión barrial, véase Ramos Padilla, 1987.

das propias que se constituyeron en interlocutores externos al aparato estatal introdujo nuevos elementos a los procesos de formación del hábitat popular. Así, por ejemplo, las ocupaciones de tierras algunas veces no tienen por objeto lograr la consolidación en el mismo lugar, sino negociar con las autoridades la obtención de terrenos en alguna parte de la periferia (Sánchez *et al.*, 1986: 21). Es decir, de ser un medio de acceso al suelo relativamente espontáneo y tolerado por las autoridades en los años cuarenta y cincuenta, la ocupación directa llegó a convertirse, en décadas posteriores, en un medio de negociación política para tener acceso al suelo.

Asimismo, en los últimos años han aparecido dos nuevas modalidades en la ocupación directa de tierras como medio de formación del hábitat popular en Lima. En primer lugar, se han realizado ocupaciones en áreas baldías dentro de la zona urbana "...tales como áreas reservadas para escuelas, parques y áreas verdes" (Calderón, 1987: 15) y en segundo lugar, se han ocupado terrenos de propiedad privada en una proporción mayor que en épocas anteriores (*idem.*). Paralelamente, a partir de 1980, se abandona la política de lotes sin servicios "...para dar paso a la de los lotes con servicios, los núcleos básicos y el banco de materiales" (Calderón, 1987: 12). Éste es un ejemplo de cómo los cambios políticos del país se han reflejado en las acciones gubernamentales de inversión sobre el marco construido de los asentamientos populares. En cambio, en lo que se refiere al acceso al suelo, los cambios políticos no se han expresado de manera tan directa: la ocupación directa ha sido por lo general tolerada a lo largo de las últimas cuatro décadas y cuando se han aplicado políticas de erradicación, en general se han ofrecido localizaciones alternativas, si bien éstas no han sido precisamente las más ventajosas para los pobladores. En las barriadas de Lima, según Calderón (1987: 3) "...por lo general, los moradores nunca han pagado por los terrenos, salvo pequeñas cantidades por la titulación oficial de los lotes...". Seguramente de muy pocas ciudades de América Latina puede decirse lo mismo.

Finalmente, hay que señalar que la tolerancia a la ocupación directa de la tierra no significa que los pobladores puedan contar con el reconocimiento legal de su posesión sin más trámite. De hecho, la expedición de títulos por parte de las autoridades locales está sujeta a un amplio poder discrecional que la legislación otorga a dichas autoridades. De esta discrecionalidad burocrática depende entonces el derecho a la ciudad en el régimen jurídico peruano.

México

A pesar de algunas importantes diferencias, encontramos semejanzas interesantes entre los casos de Perú y México en lo que se refiere a la ocupación directa de la tierra como medio de creación del hábitat popular urbano. Igual que en Perú, las ocupaciones de tierras en México tuvieron un auge importante durante la

primera etapa del proceso de rápido crecimiento metropolitano en los años cuarenta, y en ambos casos los gobiernos utilizaron la protección de la posesión de los ocupantes como un medio de control político. Igualmente, desde los años setenta las ocupaciones, aunque en el caso de México fueron mucho menos frecuentes, han estado acompañadas del surgimiento de organizaciones sociales que se resisten a admitir una situación de subordinación política frente a los órganos del Estado.

Comencemos por revisar las formas de legitimación de la ocupación directa de la tierra en México. Las *colonias de paracaidistas* habían comenzado a proliferar en la periferia de la ciudad de México desde mediados de los años treinta (Perló, 1979). Las formas de intervención gubernamental más utilizadas en ese primer período fueron dos: la intermediación de las autoridades locales para lograr un acuerdo entre propietarios y pobladores y, cuando ésta fallaba, la expropiación de las tierras, mediante la cual el gobierno ocupaba el lugar del propietario⁸ pudiendo así establecer una relación directa con los pobladores y, sobre todo controlar la asignación de lotes a los nuevos ocupantes. Es decir, desde el momento de la expropiación el acceso a la tierra no era mediante su ocupación directa sino a través de un órgano del Estado y/o de un líder local que contaba con el reconocimiento y la protección gubernamental.

Desde 1947 la expropiación dejó de ser utilizada como medio de intervención en los asentamientos populares (Azuela y Cruz, 1989). En cambio, la fórmula utilizada por el gobierno de la capital mexicana para controlar los asentamientos creados mediante la ocupación directa no dependería en lo esencial de la intervención sobre las formas jurídicas de la propiedad. Hasta principios de los años setenta, la legitimación de las ocupaciones directas estuvo apoyada en actos de carácter exclusivamente político. A través del control de las organizaciones comunitarias de barrio, el gobierno sentó las bases para el control local del acceso a la tierra en este tipo de asentamientos. Para ello se utilizó el Reglamento de las Asociaciones Pro-Mejoramiento de Colonias en el Distrito Federal (1941), que aparentemente sólo tenía por objeto reglamentar la creación y funcionamiento de este tipo de asociaciones. Sin embargo, sus normas otorgaban amplios poderes discrecionales a las autoridades locales, de modo que para ser *reconocidos* por el poder público, los pobladores de un área debían aceptar los requisitos que fijase la autoridad. Vale la pena mencionar que esto fue utilizado para incorporar a muchos colonos al partido oficial. Así, los líderes de los barrios que lograban obtener el reconocimiento de la colonia adquirirían al mismo tiempo una situación de poder local que les permitía asumir la función de distribuir los lotes entre los nuevos ocupantes. En la medida en que tales líderes garantizaban a las autoridades la subordinación política de los colonos, recibían a cambio la autorización (nunca formalizada) para controlar el acceso al suelo. Conforme el asentamiento se consolidaba, las *cuotas* que los colonos

⁸ La expropiación no era necesariamente perjudicial para el propietario del terreno, ya que en muchos casos era un medio para asegurarle un pago proveniente del erario público, pero también hubo casos en que los propietarios nunca llegaron a recibir la indemnización respectiva (Azuela y Cruz, 1989).

tenían que pagar a los líderes aumentaban hasta acercarse al valor comercial de la tierra.⁹ Así se iba formando un mercado en los asentamientos que habían surgido de la ocupación directa de la tierra. En contraste con el gobierno de Lima, el de la ciudad de México nunca decretó un reglamento en el que sentara las bases para la regularización del conjunto de los asentamientos creados por ocupación directa. El régimen jurídico de la propiedad del suelo en estos asentamientos no fue objeto de una regulación de carácter general. El estatus de la tenencia del suelo en estas áreas era sumamente ambiguo pues dependía de las relaciones de poder en cada asentamiento, entre los pobladores y los líderes, y entre éstos y el gobierno. En otras palabras, la indefinición jurídica era un elemento de control político que repercutía sobre las formas de acceso al suelo.

Después de los años cuarenta, la ocupación directa de la tierra fue perdiendo importancia como medio de creación del hábitat popular en la ciudad de México (Connolly, 1982). Las colonias surgidas en tierras de comunidades campesinas (ejidos y comunidades) y los fraccionamientos clandestinos fueron cuantitativamente mucho más importantes que las *colonias de paracaidistas*. Sin embargo, muchas de éstas permanecieron sin regularizar por largos períodos, en los cuales la legitimación del acceso a la tierra estaba dada no por una norma jurídica que expresamente regulase las relaciones de propiedad, sino por efecto del ejercicio del poder que localmente ejercían los dirigentes de las organizaciones comunitarias. Es decir, el *reconocimiento* de una comunidad como sujeto de derecho significaba para sus dirigentes la posibilidad de captar una renta urbana sin ser los propietarios del suelo.

Para principios de los años setenta, el panorama era totalmente distinto del de treinta años atrás. Las invasiones habían perdido importancia cuantitativa porque habían surgido otros medios de creación del hábitat popular. Además, en los asentamientos creados por la ocupación directa, el gobierno ya no podía contar con la subordinación de los pobladores. La actitud permisiva hacia las ocupaciones de tierras suburbanas por parte de Luis Echeverría en los primeros años de su gobierno, no se vio “correspondida” por una actitud de apoyo incondicional de los pobladores. El surgimiento de organizaciones sociales independientes del partido oficial, con demandas propias y con prácticas que rebasaban los cánones tradicionales del clientelismo político mexicano, hizo imposible reproducir el esquema de los años cuarenta y las ocupaciones directas fueron desalentadas y, en muchos casos, reprimidas. Pero no desaparecieron por completo. Al igual que en Perú, recientemente se han producido ocupaciones de tierras cuyo propósito no es permanecer en el lugar, sino tener una posición favorable para negociar con las autoridades la dotación de suelo en alguna parte del área metropolitana a los pobladores movilizados (Duhau, 1987).¹⁰ En suma, a pesar de que como veremos los ejidos han ofrecido una opción de urbanización popular pacífica y relativamente subordinada,

⁹ Un estudio de caso que ilustra ampliamente esta situación es el relativo a la colonia Ajusco coordinado por Jorge Alonso (1980).

¹⁰ En algunos casos, las ocupaciones de tierras se han promovido desde el propio partido oficial.

la ocupación directa de la tierra no ha desaparecido del panorama de la ciudad de México, y aunque es hoy minoritaria, tiene nuevas connotaciones políticas que parecen estar presentes en otras ciudades de América Latina.

LA OCUPACIÓN DE LA TIERRA A TRAVÉS DEL PROPIETARIO

Como vimos en el apartado anterior, la ocupación directa de la tierra ha sido, al menos durante ciertos períodos, un medio importante de acceso al suelo por parte de los sectores populares en algunas ciudades de América Latina. Con todo, la mayor parte de los habitantes de los asentamientos populares de la periferia urbana en la región no han accedido al suelo en forma directa. En la mayoría de los casos, la posesión de un lote es algo que se obtiene por medio de una relación de tipo contractual con alguien que se presenta como el propietario o actuando a nombre de un propietario del suelo en cuestión. En el presente apartado analizaremos lo que comúnmente se denominan *lotificaciones* o *fraccionamientos* de tierras y trataremos de dar cuenta de la diversidad de regímenes jurídicos y políticas públicas de los que son objeto.

Debido a que la mayor parte de la literatura existente sobre este tema se refiere al hábitat periférico en un país determinado, se suele utilizar la terminología con la que se designa este tipo de asentamientos en ese país. Así, se habla de “fraccionamientos clandestinos” en México, de “urbanizaciones piratas” en Colombia, de “loteamientos clandestinos”, en Brasil, etc. Pero cuando se trata de analizar la cuestión desde una perspectiva que comprenda a varios países, es necesario hacer algunas aclaraciones conceptuales, a fin de determinar lo que tienen en común.

En primer lugar, si bien es cierto que en la mayoría de estos asentamientos quienes los promueven suelen infringir alguna norma jurídica, y es por eso por lo que a dichos asentamientos se les suele calificar como irregulares, esa irregularidad no ocurre en todos los casos y cuando se da puede asumir muy variadas modalidades. Esto se debe no sólo a que en algunas ciudades existen asentamientos populares que sí cumplen con los requisitos establecidos por las leyes, sino también al hecho de que tales requisitos no son los mismos en todos los países. En pocas palabras, la irregularidad no es un elemento constante sino que asume formas distintas según los casos.

En segundo lugar, hay que señalar que el acto de fraccionar, lotificar, o subdividir un terreno tampoco es un elemento válido para distinguir estos asentamientos de otros desde el punto de vista del acceso al suelo. Aunque en la literatura el fraccionamiento y la ocupación directa suelen presentarse como opuestos, lo cierto es que, en rigor, también esta última implica la formación de lotes a partir de un terreno. No importa si la delimitación de los lotes la lleva a cabo el propietario original del suelo (en el caso de los llamados “fraccionamientos”) o los pobladores (en el caso de una ocupación directa), es evidente que en todo asentamiento popular se forman lotes individuales. Por ello, las palabras fraccionamiento, lotificación,

etc., no designan adecuadamente un tipo de proceso que pueda distinguirse claramente del de la ocupación directa.

Lo que a nuestro modo de ver permite distinguir claramente a las ocupaciones directas (esto es, a las comúnmente llamadas invasiones o tomas) de los fraccionamientos, es simple y sencillamente la participación de un actor social que aparece como el propietario de la tierra y a través del cual los pobladores tienen acceso a un lote y legitiman esa posesión. Lo crucial de la intervención del comúnmente llamado fraccionador no es la acción de fraccionar la tierra sino el hecho de actuar “a título de propietario” o a nombre de un propietario. La legitimidad que suele tener la propiedad privada es lo que a su vez otorga legitimidad a la posesión que adquieren los pobladores. En América Latina, parece ser un rasgo general de este tipo de asentamientos el que la posesión que ejercen los pobladores sobre sus lotes está legitimada por el hecho de derivarse de un acto de voluntad (el contrato de compraventa es sin duda el más común) de un propietario anterior. Tanto en el terreno propiamente normativo, como en el ideológico, el hecho de haber comprado la tierra al dueño pone a los habitantes de estos barrios en una categoría aparte de la categoría de los “invasores”. Haber accedido al suelo a través de un propietario suele ser si no el único, sí el elemento más importante de defensa jurídica de los habitantes de estos barrios.

Ahora bien, si algo distingue desde el punto de vista jurídico a las llamadas invasiones de los llamados fraccionamientos clandestinos no es el hecho de que pertenezcan a distintos “tipos de irregularidad”,¹¹ sino que en el primer caso son los pobladores y en el segundo caso son los propietarios quienes incurren en la violación de alguna norma jurídica. A lo largo de la presente sección veremos que a pesar de las variaciones que se presentan en el régimen jurídico y en el tratamiento político de los fraccionamientos para pobladores de escasos recursos en diversos países de América Latina, en casi todos ellos existe un elemento común: quienes compran la tierra al fraccionador propietario de ella, no actúan en contra de la ley. En la mayoría de los casos no han infringido una norma jurídica y en la literatura no se encuentran ejemplos de sanciones previstas en las leyes para quien compra lotes sin servicios. Es quien vende dichos lotes el que resulta acreedor a las sanciones previstas por las leyes. En realidad, no son las leyes sino las burocracias locales (normalmente las mismas que dejan de imponer a los fraccionadores clandestinos las sanciones correspondientes) las que suelen decir que los habitantes de esos

¹¹ Algunos autores distinguen entre la apropiación “ilegal” (cuando se trata de la ocupación directa, esto es, sin el consentimiento del propietario) y la ocupación “irregular” cuando se adquiere la posesión del propietario en un fraccionamiento clandestino. Lo cierto es que ninguna de esas formas es más ilegal que la otra. En teoría del derecho no existe la distinción entre irregularidad e ilegalidad. Un acto está prohibido o no lo está. Distinguir entre esas dos categorías más bien parece aludir a diversos grados de “gravedad” de la ocupación e implica un juicio de valor en el que ocupar sin el consentimiento del propietario es más grave que hacerlo con él. Con ello se está otorgando a los derechos del propietario un rango más alto que las facultades del gobierno para regular los procesos urbanos. Al usar la citada distinción entre lo ilegal y lo irregular, los investigadores asumen esa jerarquía de valores, quizá sin darse cuenta.

barrios están en una situación de “ilegalidad”. No se trata de una distinción meramente académica, sino de una cuestión que forma parte de los conflictos entre los pobladores y los gobiernos. A través de la movilización, los pobladores de los fraccionamientos irregulares luchan por obtener el reconocimiento de que no son ellos quienes han infringido la ley. De hecho puede decirse que ésta es una tendencia general en los países estudiados: en la lucha por mantener la posesión de la tierra, los obstáculos suelen estar más en las respuestas gubernamentales a las demandas de los pobladores que en los ordenamientos legales. En los casos que a continuación describimos, trataremos de mostrar que esta tendencia general está presente en muchos países, a pesar de la diversidad jurídica y política que se observa entre ellos.

Buenos Aires

El Área Metropolitana de Buenos Aires es sin duda un caso poco común entre las grandes ciudades latinoamericanas en lo que se refiere al régimen jurídico del hábitat popular periférico. Hasta la segunda mitad de la década de los setenta, la venta de lotes urbanos o suburbanos por parte de un propietario privado era una actividad prácticamente exenta de los requisitos urbanísticos comunes en la legislación de otros países del área desde hace varias décadas. Por otra parte, y también en contraste con lo ocurrido en el resto de la región, cuando se puso en vigor una legislación a efecto de controlar los fraccionamientos (también llamados loteos), ésta fue aplicada con un rigor que no se ha observado en otros países, lo que de acuerdo con las investigaciones realizadas, tuvo efectos sociales contraproducentes. Según los estudios consultados la aplicación de la legislación en materia de fraccionamientos ha perjudicado a los sectores populares al restringir la oferta de tierra suburbana a bajo costo.

Los trabajos consultados no ofrecen información sobre la proporción de la población que habita en loteos promovidos por propietarios privados, pero puede decirse que, junto con las “villas miseria”, constituyen el tipo de hábitat urbano en el que se alojan los sectores sociales de menores ingresos.¹²

El medio de acceso al suelo en los loteos era, hasta principios de los años setenta, una simple operación privada, es decir, la firma de un *boleto de compraventa*, documento en el que se hacían constar las condiciones de pago.¹³ Aunque esta operación no era irregular, los términos pactados solían ser poco favorables para los pobladores. Un retraso en los pagos, por ejemplo, podía dar lugar a la pérdida del terreno (Feijoo, 1984: 43).

¹² Uno de los pocos estudios de caso de este tipo de asentamientos es el de Schneier (1988).

¹³ Las compañías entregaban al comprador una libreta que, según un estudio antropológico “...era celosamente guardada junto con otros elementos que podríamos denominar ‘constitutivos’ del grupo familiar —las partidas de nacimiento de los hijos, la libreta de matrimonio, los recibos de sueldos...” (Feijoo, 1984: 38).

Un elemento que muestra con claridad el poder que ejercieron los propietarios del suelo en la periferia de Buenos Aires, es la capacidad que tuvieron para retrasar e incluso frustrar varios intentos gubernamentales por reglamentar sus actividades. En 1957, la existencia de áreas inundables en la periferia de la ciudad había motivado que dos comisiones asesoras del gobierno recomendaran una legislación para restringir los loteos en terrenos que no sobrepasaran una determinada cota (Yujnovsky, 1984: 95). Pero no fue sino hasta 1960 que se aprobaron las primeras leyes sobre el particular.¹⁴

Más tarde, en 1968, el gobierno provincial de Buenos Aires expidió el decreto 14.381, que exigía a los loteadores la provisión de infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, al año siguiente, cuando se aprobó una medida de carácter más general, el decreto 4600,¹⁵ se produjo una reacción tal por parte de los propietarios, que fue derogada "...sólo un mes después de producida su sanción" (Yujnovsky, 1984: 159). Así, mientras que en muchas otras ciudades de América Latina los promotores de fraccionamientos populares podían evitar la aplicación, pero no la expedición de una ley, en Buenos Aires era tal la fuerza de los propietarios frente al Estado, que de ellos podía depender el contenido mismo de la legislación.

La situación cambió sustancialmente a lo largo de la década de los setenta. Entre los ordenamientos aprobados en este período, sobresale la Ley 8912 de 1977, que "rige el ordenamiento de la Provincia de Buenos Aires, y regula el uso, subdivisión, ocupación y equipamiento del suelo" (Clichevsky, 1986: 11).¹⁶ Como con todas las leyes de este tipo, la aplicación de ésta implicaba una elevación del costo de los lotes a niveles que los sectores populares no podían acceder. Lo interesante del caso es que, a diferencia de otros países, esta legislación sí parece haber sido objeto de una aplicación generalizada (*idem.*).

La conclusión más importante que se ha derivado de la aplicación de esta legislación ha sido que "...en la realidad produjo un empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, pues se redujo la oferta de tierra loteada previamente —con el consecuente encarecimiento de la misma— y la nueva tierra tenía precios de producción mucho más altos que los loteos anteriores" (*idem.*: 11).

¹⁴ Se trata de las leyes 6253 y 6254 que seguramente resultaron tardías puesto que, según el estudio de Nora Clichevsky (1986), "...la tierra loteada sin vender era ya muy grande hacia 1960".

¹⁵ Se trata de las "Normas para la zonificación preventiva de los partidos integrantes del área metropolitana de Buenos Aires" que han sido calificadas como el "...primer intento de una política coherente de control de la subdivisión, uso y ocupación del suelo en los partidos provinciales del área metropolitana" (Yujnovsky, 1984: 158).

¹⁶ Los elementos más importantes de esta ley son, según la misma autora, "...la implementación de un proceso de planeamiento, mediante un conjunto de acciones tendientes a definir las políticas específicas, en consonancia con las políticas de desarrollo general. Cada municipio tiene que formular su plan urbano, en vinculación con los indicadores de orden provincial define asimismo requisitos de infraestructura vigente para los loteos —ya vigentes de manera parcial desde 1971— dimensiones y equipamientos mínimos" (*ibidem*).

La misma autora nos indica que en los últimos años han surgido algunos nuevos fenómenos, tales como los fraccionamientos populares clandestinos,¹⁷ la toma organizada de tierras públicas y privadas y la toma de viviendas en la capital federal (*idem.*: 18). Pero no disponemos de información sistemática para evaluar su importancia cuantitativa o su significado político. Creemos que vale la pena, en cambio, detenernos a reflexionar acerca de los efectos de la ley sobre las posibilidades de los sectores populares para acceder a un pedazo de tierra en la periferia urbana.

El caso de Buenos Aires parece ser el mejor ejemplo de cómo la aplicación de una ley que exige altos niveles de dotación de servicios en los fraccionamientos urbanos, puede actuar en contra de los sectores sociales que en principio parecerían ser beneficiarios de este tipo de legislación. En otros países, estos efectos nocivos no se han producido en la misma escala porque la ley no se aplica o se aplica en forma muy limitada. En realidad se requieren condiciones adicionales para que se aplique la ley y pueda así producir los mencionados efectos. En el caso que nos ocupa, existían al menos las siguientes condiciones: 1) el carácter dictatorial del régimen militar que se prolongó hasta 1983 en Argentina facilitaba el debilitamiento de casi cualquier sector de propietarios ante el poder estatal; 2) las empresas inmobiliarias que operaban en el mercado tenían posibilidades de trasladarse a otros subsectores del mercado inmobiliario.¹⁸ Esto implica una movilidad empresarial que no todos los propietarios de tierras en otros países poseen. Mucho menos ahí donde al menos una parte de la propiedad territorial que rodea a las ciudades tiene un carácter campesino; 3) el desempleo y la pérdida de poder adquisitivo del ingreso de los sectores populares condujo a una reducción del mercado de tierra suburbana.

En síntesis, un gobierno dispuesto a aplicar la ley, un sector de propietarios capaz de evadir los efectos negativos de la aplicación de dicha ley moviéndose a otro subsector del mercado, y una contracción del mercado, son tres condiciones que se combinaron para que en Buenos Aires la legislación urbanística tuviese como resultado la disminución de oportunidades de acceso al suelo para los sectores populares urbanos.

São Paulo

La ciudad de São Paulo presenta elementos interesantes para el estudio comparativo de los fraccionamientos populares en América Latina, no sólo por las dimensiones de su dinámica urbana, sino también por las condiciones de acceso al suelo

¹⁷ Por desgracia los trabajos consultados no dan idea de las dimensiones del fenómeno de los fraccionamientos clandestinos. Si se tratase de un fenómeno extendido, obviamente ya no podría decirse que la ley ha sido aplicada en forma sistemática.

¹⁸ A este respecto Clichevsky indica que "... la misma legislación hacía posible la acción de los agentes inmobiliarios en otros submercados, como los clubes de campo..." (*op. cit.*: 12).

por parte de los sectores populares. A pesar de sus evidentes diferencias con el caso de Buenos Aires, encontramos que en la literatura especializada se plantea una tesis similar: la vigencia de la legislación urbanística de São Paulo, sostienen varios autores, originó un descenso en la oferta de suelo urbano para los sectores populares y fue un factor importante en el aumento de las *favelas* en los años ochenta.

Comencemos por señalar un rasgo que distingue a São Paulo de otras grandes ciudades del Brasil. Mientras en la mayoría de éstas el hábitat popular predominante ha sido la *favela*, en São Paulo los fraccionamientos privados (*loteamientos*, en portugués) constituyeron, hasta la década de los setenta, la forma más importante. En esto coinciden los diferentes autores, a pesar de que no hay acuerdo entre ellos sobre las dimensiones de este fenómeno. Para 1980, el número de loteamientos que se menciona va desde 3 500 (Jacobi, 1982: 57 y Sachs, 1983: 751) hasta 5 000 (Justice and Peace Commission, 1978), y los cálculos de su población oscilan entre 2.5 (Sachs, 1983: 751) y 4 millones de personas (Jacobi, 1982: 57). De ser correcta esta última cifra, se trataría de nada menos que del 50% de la población total de la ciudad (Pasternak, 1983: 48).

Uno de los cambios más importantes que experimentó la ciudad de São Paulo desde 1972 consistió precisamente en una reversión de esta tendencia, ya que se observa un aumento en las *favelas* (formadas a través de la ocupación directa de la tierra) y una concomitante reducción de los loteamientos privados. Según Celine Sachs, la población de las *favelas* creció desde ese año a un ritmo de 30% anual, mientras que la tasa de crecimiento de la ciudad en su conjunto fue de 4.5% (1983: 750). Esto refleja un deterioro en la situación económica de los sectores populares de la ciudad, dado que las condiciones físicas y de inseguridad jurídica de la *favela* (al menos en esta ciudad) resultan peores que las de los loteamientos. Veamos algunas de las características de estos últimos.

El rasgo que sin duda comparten los loteamientos populares de São Paulo con el de muchas otras ciudades latinoamericanas es que quien compra un lote para vivir en él tiene que pagar las consecuencias del incumplimiento de la ley por parte de quien le ha vendido. Aunque una de sus ventajas sobre las *favelas* es que sus habitantes acceden a la posesión de sus lotes con el carácter de propietarios (dado que han comprado a alguien que se ostenta como tal), uno de sus problemas jurídicos más frecuentes se derivan precisamente de las dificultades que enfrentan para acreditar tal condición.

La ciudad de São Paulo cuenta desde hace varias décadas con leyes que imponen a los fraccionadores la obligación de dotar la infraestructura urbana y establecen diversos mecanismos de control de los cuales el más importante es el requisito de licencia previa. Ahora bien, la calificación de un loteamiento como "irregular" puede deberse a varios motivos, que van desde el hecho de no haber obtenido la licencia respectiva, hasta la venta de tierra ajena sin ser el verdadero propietario (Jacobi, 1982: 57). Esto significa que no todos los loteamientos son "clandestinos"

en el mismo sentido; incluso en muchos casos los promotores han obtenido una licencia por parte de las autoridades municipales, aun cuando posteriormente no cumplan con los requisitos en ella establecidos.¹⁹

A pesar de estas variaciones, Rolnik y Bonduki (1982: 6-25) encontraron un elemento constante en un estudio de cinco loteamientos surgidos antes de los años setenta: "...la total inexistencia de cualquier infraestructura (con excepción del transporte relativamente próximo) cuando éstos (los loteamientos) fueron abiertos (a la venta)" (*idem.*: 34). Dicho estudio hace evidente la tolerancia de las autoridades locales hacia la formación de este tipo de hábitat popular, al demostrar que muchos fraccionadores operaban abiertamente y a través de mecanismos que podrían caracterizarse como típicamente empresariales.²⁰

Los pobladores, por su parte, no sólo han tenido que aceptar las precarias condiciones físicas de los loteamientos, sino que, además, han enfrentado otros problemas derivados del incumplimiento de la ley por parte de los fraccionadores. Como en otros países, los procedimientos normales de acreditación de la propiedad (que involucran siempre la intervención de un órgano estatal) no puede llevarse a cabo si los requisitos legales de subdivisión de la propiedad no han sido cumplidos. Sin embargo, la falta de títulos de propiedad dificulta (si no es que impide) a los pobladores la obtención de equipamientos e infraestructura urbana de parte de las autoridades. Varios autores coinciden en señalar que la condición de propietario es un requisito para obtener del Estado los servicios urbanos mínimos.²¹ Sin embargo, los autores no aportan elementos suficientes para determinar si efectivamente existe en el orden jurídico brasileño una norma de acuerdo con la cual sólo los propietarios tienen ese derecho (ello equivaldría a una especie de democracia censitaria), o si se trata más bien de una norma que los autores deducen a partir del comportamiento sistemático de las autoridades locales en el sentido de no prestar servicios sino a aquellas áreas cuyos ocupantes cuentan con títulos de propiedad. En cualquier caso, lo que está claro es que a pesar de haber obtenido la tierra del propietario y a través de un contrato de compraventa, uno de los elementos que de hecho dificulta a los pobladores el acceso a los servicios es no poder acreditar su propiedad.

No es extraño, en este contexto, que una de las demandas sociales más intensas sea la relativa a la regularización de la tenencia de la tierra, la cual se convierte en una acción burocrática que puede ser utilizada políticamente. Es significativo,

¹⁹ Rolnik y Bonduki señalan que "...no podemos afirmar que existe claramente un tipo de loteador clandestino que se diferencia del conjunto de los promotores" (*op. cit.*: 40).

²⁰ Hacen publicidad a través de los medios de comunicación, operan a través de corredores, utilizan sistemáticamente determinado tipo de contratos, etc., *op. cit.*: 27-33.

²¹ Se dice, por ejemplo, que a través de diversas modalidades de movilización "...los habitantes buscan obtener los servicios básicos a que tienen reconocido derecho, debido a su situación de propietarios urbanos-ciudadanos" (Rolnik y Bonduki, 1982: 34). En el mismo sentido, se señala como un objetivo de la lucha de los pobladores "...la regularización de las propiedades para obtener las escrituras definitivas y los beneficios para los barrios, ya que esos barrios no existen jurídicamente para el Poder Público" (Jacobi, 1982: 58).

en este sentido, que la regularización se denomine “amnistía”²² y se haya promovido en temporadas electorales (Sachs, 1983: 751).

Como hemos señalado, el auge de los loteamientos clandestinos cesó a principios de la década de los setenta para dar paso a lo que se ha denominado un proceso de “favelización”, que coincide con un período de cambios en el régimen jurídico y en el tratamiento administrativo de los loteamientos. En 1972, se aprobó una legislación más exigente en esta materia y según varios investigadores, las autoridades locales asumieron su aplicación como una línea prioritaria dentro de la política urbana. Más tarde, en 1979, se aprobaron modificaciones a la legislación criminal del país para sancionar con pena de prisión las actividades de los loteadores clandestinos (Sachs, 1983: 760).

Algunos investigadores han señalado que existe una relación directa entre estos cambios en el régimen de los loteamientos y el aumento de las *favelas* en la ciudad de São Paulo (Sachs, 1983). Sin embargo, otros hacen notar que existen factores que también deberían ser considerados en la explicación de este fenómeno. Así, Rolnik y Bonduki nos indican que “...en este período, debido a la [...] especulación, el precio de los terrenos en São Paulo conoció una gran elevación, el poder adquisitivo de la población obrera decreció y, finalmente, la fiscalización por parte de la Prefectura aumentó”. Por tanto, las nuevas exigencias de la legislación parecen ser no *la* causa, sino quizá sólo una entre varias, de la creciente favelización de la ciudad.

Bogotá

En la capital colombiana el fraccionamiento privado de la tierra es el principal medio de creación del hábitat popular periférico. Dado que (al menos hasta fines de los años setenta) la ocupación directa de la tierra fue severamente reprimida²³ y la acción de los fraccionadores ha sido ampliamente tolerada, la única opción que han tenido los sectores populares para acceder al suelo fuera de los programas oficiales de vivienda ha sido la compra de lotes en las llamadas “urbanizaciones piratas”. Según cálculos de Arias, para mediados de los años setenta un 59% de la población total de la ciudad habitaba en este tipo de asentamientos.²⁴

Contrariamente a lo que ocurre en otras capitales latinoamericanas, los habitantes de las urbanizaciones piratas de Bogotá por lo general no han tenido que enfrentar acciones estatales de erradicación o reubicación, dado que la política gubernamental hacia este tipo de asentamientos evolucionó, entre 1950 y 1978, de un rechazo a una tolerancia. Esta última no ha consistido simplemente en

²² En realidad a los pobladores no se les está absolviendo de nada pues no son ellos los que han infringido las normas jurídicas.

²³ Véase sobre este punto Urbano, Campo *La urbanización en Colombia*, cit. por Zorro y Gilbert, 1982: 153.

²⁴ Citado por Gilbert y Ward, 1985: 82.

permitir en los hechos lo que la ley prohíbe, sino en modificar la propia ley, reduciendo las exigencias técnicas de la urbanización (Zorro y Gilbert, 1982).

El carácter y el modo de operación del *urbanizador pirata* es prácticamente el mismo que el del fraccionador clandestino de São Paulo, en el sentido de que no se trata de un propietario rural “pre-capitalista”, sino de un agente económico que adquiere tierra suburbana para introducirla al mercado a través de una serie de mecanismos típicamente empresariales.²⁵

Gracias a los trabajos de Carlos Zorro, se cuenta con un análisis bastante completo de la evolución de la legislación urbanística colombiana a través de la cual se ha intentado reglamentar los procesos de formación de los barrios periféricos mediante diversas estrategias. De una manera muy sucinta, puede resumirse la evolución de dicha legislación como sigue. El alto índice de crecimiento urbano que experimentó el país como resultado de las migraciones en los años cincuenta encontró un marco legal relativamente rígido en materia de urbanización.²⁶ Ante la proliferación de barrios periféricos cuyas condiciones físicas estaban muy por debajo de las normas vigentes, desde principios de la década siguiente se inició un proceso de modificación del régimen de ocupación del suelo en Bogotá. Así, se observa una “...tendencia general [a] aceptar las características de tales barrios, normalizando la subnormalidad” (Zorro y Gilbert, 1982: 333). Esto incluye tanto la legislación nacional relativa a la inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles, como a las normas técnicas del hábitat popular, que se fueron tornando cada vez más “realistas”. Paralelamente, se incrementaron los controles gubernamentales sobre la actividad de los urbanizadores e incluso se modificó la legislación criminal para castigar con pena de prisión el desarrollo de urbanizaciones sin licencia (Zorro y Gilbert, 1982: 150). Estas dos tendencias, vale la pena señalarlo, no son contradictorias: se trata de reducir las obligaciones del fraccionador en lo que se refiere al tipo de espacio que puede vender legítimamente, incrementando al mismo tiempo las atribuciones del poder público para sancionarlo si lleva a cabo esa actividad fuera del control gubernamental.

Conviene llamar la atención sobre la peculiaridad de esta combinación (bajos estándares legales de urbanización con severas penas a quienes urbanizan en forma clandestina) ya que lo que se observa en otros países es una legislación relativamente exigente en lo que se refiere a la calidad del espacio urbano, contrastada con una actitud gubernamental permisiva. Así, es de esperarse que la urbanización popular en Bogotá se desarrollará con bajos niveles de dotación de servicios y alto grado de cumplimiento de la ley.

Desafortunadamente, la literatura que hemos podido consultar sobre el hábitat popular en Bogotá no se refiere de manera expresa (como en los casos de Buenos

²⁵ La utilización de propaganda, contratos-tipo, etc. (Burgess, 1985: 293) dan idea de una gestión que admite el calificativo de “informal” sólo desde el punto de vista de las formas jurídicas.

²⁶ Es decir, un marco legal que exigía altos niveles de dotación de servicios para las nuevas urbanizaciones.

Aires y São Paulo, arriba descritos) a los efectos de la legislación. Sin embargo, los autores coinciden en que a lo largo de la década de los setenta, no dejaron de desarrollarse urbanizaciones piratas en la periferia de la capital, a pesar de que la Superintendencia Bancaria (órgano dependiente del gobierno de la república) intervino en muchas de ellas y se desarrollaron acciones masivas de regularización de la tenencia de la tierra. Lo que algunos autores han registrado es que los precios de los terrenos en los barrios populares se han incrementado a un ritmo mayor que los salarios (Gilbert, 1982: 12) aunque es difícil determinar si esto es sólo una manifestación más de la crisis económica o refleja una reducción de las actividades de los urbanizadores provocada por la aplicación de la ley.

Es preciso hacer notar que la tolerancia del poder público hacia las urbanizaciones piratas significa situaciones muy distintas para el urbanizador y para el habitante. Si nos preguntamos, como lo plantea Zorro, cuáles son las consecuencias jurídicas de las urbanizaciones piratas para cada uno de ellos, podremos apreciar que, en el caso de los urbanizadores, deja de aplicarse una amplia gama de sanciones que van desde las de tipo económico (multas, embargo de bienes, etc.) hasta las ya mencionadas de privación de la libertad (prisión hasta por seis años). La tolerancia oficial significa para ellos poder seguir captando la renta urbana, sin menoscabo de su situación personal.

Por su parte, la situación de los habitantes es muy distinta. Las sanciones (si en rigor puede hablarse de tales) no consisten en un “hacer” sino más bien en un “no hacer”. Es decir, el habitante de uno de estos barrios que ha adquirido la posesión de un predio de manos del urbanizador no se hace acreedor a una sanción prevista por una norma. Por lo general, el gobierno carece de facultades para privar de la posesión a una persona por haber comprado un lote en un fraccionamiento no autorizado.²⁷ El problema del habitante consiste en que el Estado no está obligado a introducir servicios urbanos.²⁸ Como dice una disposición citada por el propio Zorro, las autoridades “sólo podrán prestar (servicios públicos) [...] y hacer las conexiones respectivas en los desarrollos que se hayan adelantado de conformidad con las normas urbanísticas vigentes”. Sin embargo, y aquí reside lo interesante del caso de Colombia, la flexibilidad de la legislación consiste precisamente en atenuar esta situación. De acuerdo con el citado autor, “...pese a lo absoluto de la prohibición, existen disposiciones que hacen posible la dotación, así sea provisional, de servicios en barrios que no satisfacen los requisitos necesi-

²⁷ La única excepción se refiere al caso en que los terrenos estén clasificados como no urbanizables por las normas de planeación. Es posible que ahí el desalojo de los habitantes sea jurídicamente procedente, ya que la norma prohíbe el uso urbano, en el que está implícito en el hecho de habitar en un sitio.

²⁸ Aunque, paradójicamente, tampoco está obligado a introducirlos una vez lograda la “legalización” del asentamiento. Esta última “...no obliga a la Administración a dotar tales áreas de servicios públicos, ya que esta dotación queda sujeta no sólo a ‘que las condiciones técnicas lo permitan’, sino a la definición de prioridades por parte de la llamada ‘comisión de mejoramiento urbano’ y, frecuentemente, a la modalidad de desarrollo progresivo que implica la prestación de servicios incompletos durante un período más o menos largo” (*op. cit.*: 152).

rios para su aprobación” (*op. cit.*, 1982: 152). En otras palabras, la tolerancia del Estado consiste no sólo en dejar de aplicar una sanción (a los urbanizadores, insistimos) sino en que la sanción misma es aminorada por medio de un acto legislativo.

Finalmente, es preciso aclarar que la flexibilidad de la legislación colombiana no ha significado la ausencia del problema de la tenencia irregular como en otros países. De hecho, también en Colombia se lucha por el reconocimiento de las urbanizaciones piratas que, como vimos en la sección anterior, es un tema recurrente en los asentamientos creados por medio de la ocupación directa de la tierra en diversos países. A pesar de que aquí se trata de habitantes que han accedido a la tierra comprándola a su propietario, el reconocimiento “...se logra con la ‘legalización’ que implica la aprobación del plano de las urbanizaciones y la expedición de la reglamentación respectiva; una y otra suponen, como prerrequisito indispensable, el saneamiento de la situación de tenencia de los terrenos donde se ubica la urbanización” (*idem.*). Igual que en São Paulo, el acreditar la condición de propietario parece ser un requisito para ser admitido como parte de la comunidad urbana.

México (la urbanización de la propiedad campesina)

Una proporción variable pero importante de las “colonias populares” de la periferia de las ciudades mexicanas tiene lugar a través de fraccionamientos de terrenos de propiedad privada, que se asemejan a los de São Paulo y Bogotá, en el sentido de que carecen tanto de los servicios básicos como de la autorización gubernamental. También, el gobierno mexicano ha permitido la acción de los propietarios que venden lotes sin servicios a pesar de que la legislación exige altos niveles de dotación de servicios²⁹ y de que existe un amplio reconocimiento de la responsabilidad estatal de controlar el desarrollo urbano en favor de los sectores mayoritarios de la población. Sin embargo, lo que nos ocupa en el presente apartado no es el fraccionamiento y venta de tierras propiedad de personas físicas o de empresas mercantiles, sino de un tipo de sujeto jurídico peculiar al sistema jurídico mexicano: los ejidos.

²⁹ Los fraccionamientos son la forma más común de incorporar la tierra de propiedad privada al crecimiento urbano, y están regulados por normas de diversa índole: existen, en cada estado de la república, leyes de fraccionamientos que establecen las condiciones materiales que éstos deben cubrir para ser autorizados; leyes sobre planeación del desarrollo urbano (cuyo marco en el plano nacional es la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976) que otorgan un estatuto obligatorio a los *planes de centros de población*, en los cuales se definen las áreas susceptibles de ser urbanizadas; y finalmente, disposiciones en los códigos penales de los estados que prevén sanciones (pecuniarias y de privación de la libertad por varios años) a quienes realizan fraccionamientos sin licencia o que, habiéndola obtenido no introducen los servicios urbanos que por ley son obligatorios. Ciertamente, los fraccionamientos clandestinos en tierras de propiedad privada han disminuido en importancia durante los últimos años, ante el auge de los fraccionamientos en tierras de ejidos y comunidades, a los cuales dedicamos la presente sección.

La reforma agraria que llevaron a cabo los gobiernos post-revolucionarios (y que tuvo su etapa más intensa en los años treinta) no consistió únicamente en la distribución de la tierra entre los campesinos que antes se empleaban como peones en las grandes haciendas; creó además un régimen de propiedad territorial corporativa, el cual acaba de ser transformado radicalmente en 1992 y cuyas características eran muy distintas del régimen aplicable a las corporaciones mercantiles. El objetivo fundamental de dicho régimen fue garantizar que el núcleo de campesinos a quienes pertenece la tierra no fuese privado de ella por despojo o por la acción de las fuerzas del mercado. Así, dicho núcleo (que recibe el nombre de "ejido" o "comunidad" según sus antecedentes históricos)³⁰ tiene el carácter de una "persona moral" (esto es, una corporación) y es propietario de la tierra; pero sus derechos de propiedad eran inalienables e imprescriptibles, hasta la reforma de 1992. Es decir, la tierra no podía ser vendida o transmitida por cualquier título a terceros, ni podía ser adquirida por medio de la prescripción. La ley declaraba "inexistentes" todas las operaciones por medio de las cuales se pretendía transmitir la propiedad del núcleo agrario. Para su cultivo, la tierra se asignaba en forma individual (en "parcelas") a cada ejidatario o comunero,³¹ pero no por ello dejaba de ser propiedad del núcleo agrario en su conjunto. Como es evidente, se trataba de un tipo de propiedad muy diferente a la de la tradición del derecho civil.

En las últimas décadas, el crecimiento de las ciudades absorbió grandes extensiones de terrenos de ejidos y comunidades a través de diversos mecanismos, tanto legales como ilegales (Schteingart, 1981). Desde los años cincuenta, las tierras ejidales y comunales comenzaron a alojar en forma masiva a asentamientos populares de la periferia de las ciudades (Cruz, 1981). En la mayoría de los casos, estos asentamientos se formaron a través de ventas de lotes por parte de los propios campesinos, ventas que muchas veces eran controladas por aquellos que ocupaban cargos de dirección de los núcleos agrarios.³² Cuando estos dirigentes han vendido la tierra sin el consentimiento de la mayoría de los campesinos, ello ha originado conflictos dentro de los núcleos agrarios (Calderón, 1987). En otros casos, han sido los propios campesinos quienes han vendido sus respectivas parcelas, ante la tolerancia de los demás campesinos y de las propias autoridades. Finalmente, ha habido casos

³⁰ Se llama "comunidad" cuando el núcleo fue propietario de las tierras desde la época colonial y había sido despojado de ellas en la época anterior a la Revolución de 1910-1917; en este caso la reforma agraria le "restituye" o le "confirma" su propiedad. Se llama "ejido" cuando es un núcleo de campesinos que carecía de tierras y fue provisto de ellas a partir de la expropiación de las tierras de particulares que excedían las extensiones máximas autorizadas por la ley para ser poseídas en propiedad privada; en este caso la reforma agraria le "dotaba" o le "ampliaba" las extensiones necesarias.

³¹ La ley aun prevé la posibilidad de que la tierra sea cultivada en forma colectiva, si los campesinos así lo deciden, pero esto ocurre en muy contadas excepciones.

³² Existen dentro de los ejidos y comunidades diversos tipos de "autoridades internas". El comisariado ejidal o comunal (compuesto por tres de los miembros del núcleo) es el órgano de carácter ejecutivo que ejerce el poder real de decisión sobre los asuntos del núcleo, a pesar de que según la ley, la Asamblea de Ejidatarios o Comuneros es el órgano máximo de éste.

(si bien excepcionales) en los que personas ajenas a los núcleos agrarios han vendido tierras pertenecientes a éstos haciéndose pasar por los propietarios.

Ahora bien, a pesar de las enormes diferencias entre este tipo de régimen de propiedad y la propiedad privada que regulan los códigos civiles, desde el punto de vista del poblador de los asentamientos que se crean en este tipo de tierras, la acción de los ejidatarios y comuneros es similar a la de los fraccionadores clandestinos en un aspecto fundamental: para tener acceso a un pedazo de tierra ejidal o comunal, hay que pagar un precio a alguno de los miembros del núcleo agrario.³³ Es decir, el acceso a la posesión de un lote ha tenido lugar, igual que en los fraccionamientos clandestinos de otros países de América Latina y del propio México, a través de los propietarios de la tierra. Antes de volver sobre esta semejanza veamos algunos de los rasgos distintivos de la urbanización de los ejidos.

Al vender sus tierras agrícolas para usos urbanos, los ejidatarios y comuneros infringían normas distintas de las que infringen los fraccionadores privados. A estos últimos las leyes les prohíben vender cuando no han cubierto determinadas condiciones (obtener una autorización, introducir ciertos servicios, etc.). En cambio a los núcleos agrarios no se les permitía vender la tierra bajo condición alguna. Esto tuvo una implicación importante: a pesar de que las autoridades toleraron las venta de los terrenos ejidales por parte de los propios campesinos,³⁴ resultaba ilógico exigirles a éstos que instalaran los servicios que son obligatorios para los fraccionadores privados. Ello hubiera sido como exigir determinadas condiciones sanitarias para un producto farmacéutico cuya fabricación estuviese prohibida. En este sentido los habitantes de los asentamientos populares en tierras de ejidos y comunidades estuvieron, durante varias décadas, en una situación de evidente desventaja, ya que no podían exigir nada a quienes les habían vendido la tierra.

Como contrapartida, los habitantes de las colonias populares en tierras ejidales han disfrutado de una relativa seguridad en su posesión, ya que excepto los casos de asentamientos en áreas de preservación ecológica o en lugares peligrosos (barrancas, lechos de ríos, etc.), las autoridades han sido tan tolerantes con los compradores como lo fueron con los vendedores. Para el Estado mexicano la urbanización de los ejidos ha resultado providencial, ya que involucra a un tipo de propietario que no es objeto de una reprobación social si fracciona y vende lotes sin servicios, como sucede con el fraccionador privado clandestino. En la ideología y en la cultura política del estado post-revolucionario, los ejidos y las comunidades han sido objeto de un tratamiento a tal grado paternalista, que nadie pensaba en imponerles la obligación de dotar servicios en los lotes que vendían.

³³ Puede tratarse, como hemos dicho, del ejidatario al cual ha sido asignada la parcela en cuestión, o bien uno de los miembros de la autoridad interna del ejido o comunidad.

³⁴ La legislación agraria establecía la pena de prisión (de tres meses a tres años) para los miembros de los núcleos agrarios o sus autoridades internas que vendieran sus tierras. Estos delitos prácticamente nunca fueron perseguidos.

Dado que las ventas de terrenos no pueden regularizarse, para regularizar la posesión que ejercen los colonos se ha recurrido al único medio jurídico que existe para que la propiedad deje de pertenecer al núcleo agrario: la expropiación. Así, la incorporación de las colonias populares surgidas en tierras ejidales y comunales a la "ciudad legal", implicaba necesariamente un procedimiento de regularización por medio del cual, el gobierno federal expropiaba la tierra al núcleo agrario (a cambio de una indemnización) y posteriormente otorgaba títulos de propiedad a los habitantes a cambio de un precio. La regularización es algo que tarde o temprano ha llegado al asentamiento, ya que existe un programa gubernamental al efecto que lleva a cabo un organismo creado *ad hoc* (la CORETT).³⁵

Dado que la ley declaraba inexistentes las compraventas a través de las cuales los colonos han tenido acceso a sus lotes, en el proceso de regularización ellos tenían que volver a comprarlos, esta vez al organismo público regularizador. En general, los habitantes de las colonias populares en tierras ejidales aceptaron este procedimiento de regularización, a pesar de que implicaba un doble pago. Es decir, además de que tuvieron que pagar a los ejidatarios o comuneros en una operación clandestina, precisamente porque esa operación era "inexistente" desde el punto de vista de la ley, han tenido que volver a comprar la tierra al organismo regularizador (Azuela, 1983).

Como se puede apreciar, acceder a un lote urbano en tierras ejidales o comunales ha representado un alto costo económico a cambio del cual no se puede exigir la más mínima dotación de servicios. A pesar de ello, proliferaron los asentamientos en este tipo de tierras. Esto se debe a que para los sectores populares han sido la única opción de acceso a un lote cuya posesión se convertirá en propiedad gracias al procedimiento de regularización que tarde o temprano llegará.

Éstos son sólo algunos de los rasgos distintivos de la urbanización de las tierras ejidales y comunales en México, que seguramente cambiarán radicalmente en el futuro, a partir de la reforma a la legislación agraria, la cual permite a los ejidos y comunidades vender sus tierras.³⁶ Lo que nos interesa destacar aquí es que la urbanización de los ejidos, tal como se dio hasta 1992, comparte con los llamados fraccionamientos clandestinos (de México y otros países) un elemento común: lo que legitima la posesión de los habitantes es haber obtenido la posesión de un propietario anterior. Para convertir a los ocupantes en propietarios, la acción estatal implica el reconocimiento de un propietario previo. A pesar de que los propietarios de la tierra actúan en contra de la ley al vender lotes urbanos, la base para la constitución de los nuevos propietarios son sus derechos de propiedad.

³⁵ Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creada en 1973. Para un análisis del tema de la regularización véase Varley, 1985.

³⁶ Es aún muy pronto para poder evaluar los efectos de la reforma, pero en los últimos meses se ha hecho evidente el interés de numerosos núcleos agrarios alrededor de las ciudades por convertirse en urbanizadores.

SOBRE LA IRREGULARIDAD JURÍDICA DEL HÁBITAT POPULAR

A lo largo del presente trabajo hemos podido constatar que la gran diversidad de situaciones jurídicas que se presentan en los asentamientos populares de la periferia de las ciudades nos impide hablar de *el* problema de la irregularidad como si se tratara del mismo problema en todos los casos. Del análisis realizado surgen tres preguntas fundamentales: primero, ¿es válido utilizar como términos intercambiables (esto es, equiparar) asentamientos irregulares y asentamientos populares? Segundo, ¿en qué consiste y de dónde proviene el fenómeno de la irregularidad del hábitat popular? y tercero, ¿cuáles son las consecuencias sociales de la irregularidad? Consideremos estas tres preguntas.

a) En la literatura especializada sobre el tema, la denominación más frecuente que reciben los barrios pobres de la periferia de las ciudades comprende al menos una palabra cuyo significado nos remite directamente al orden jurídico. Es evidente que cuando se nos habla de asentamientos “irregulares”, “informales”, “extraoficiales” o directamente “ilegales”, no se nos indica nada acerca de las características físicas o económicas de estas áreas,³⁷ sino de una relación problemática (que rara vez se define con precisión) con el orden jurídico formalmente vigente en esa sociedad. En un documento del sistema de Naciones Unidas, por ejemplo, se afirma que “los términos ‘extraoficial’ y ‘popular’ son intercambiables en este contexto para designar los procedimientos mediante los cuales las personas han tenido acceso a la tierra y la vivienda fuera del marco y la reglamentación legales que prescriben la forma en que deben acondicionarse los terrenos y deben construirse los edificios” (CNUAH, 1984a: 10). Sin embargo, esta equiparación resulta cuestionable a la luz de dos consideraciones. Primero, existe una proporción (que en algunos países es importante) de los sectores populares urbanos que habitan espacios en los que no existen problemas jurídicos relevantes (esto incluye a los conjuntos habitacionales promovidos por organismos estatales, sobre todo).

En segundo lugar, más importante aún, está el hecho de que la regularización de la tenencia de la tierra por parte de organismos estatales no da como resultado que los habitantes de un asentamiento dejen de pertenecer a lo que se conoce como los “sectores populares” de la sociedad. En suma, sin desconocer que los habitantes de los asentamientos populares padecen importantes problemas de orden jurídico en diversas etapas del proceso de poblamiento y consolidación, no puede usarse como sinónimo el carácter popular y el carácter informal (irregular, ilegal, o como quiera llamarse) del hábitat popular en América Latina.

³⁷ Muchas veces, en la literatura especializada se dice que algún asentamiento es “irregular” porque se encuentra en terrenos inundables, o porque carece de vías públicas o éstas son sinuosas o muy estrechas. Con ello parece aludirse a una “irregularidad física”. Pero aun en ese caso, la denominación responde al hecho de que el asentamiento no cumple con una norma técnica (la que el investigador tiene en mente). En suma, siempre hay una idea normativa detrás de la designación de irregularidad. Que las normas del orden jurídico coincidan o no con las que sustenta el estudioso, es otra cuestión.

b) Ahora bien ¿en qué consiste entonces el carácter irregular del hábitat popular periférico? A este respecto, la limitación más importante de que adolece la literatura especializada es que trata la irregularidad como si fuese un atributo *intrínseco* de los procesos de formación de los asentamientos populares de la periferia urbana. Suele pasarse por alto que nada es ilegal en sí mismo, sino que la ilegalidad es una cualidad que se define desde fuera, en particular desde el Estado. Lo que en un país está prohibido en otro puede estar autorizado. Y lo que en un momento está permitido, con sólo modificar una regla de derecho al día siguiente puede quedar prohibido. Desde luego que ningún autor en el campo de los estudios urbanos ha cuestionado lo anterior, pero lo cierto es que muchas veces, sin darse cuenta, los investigadores adoptan los criterios de la ley como criterios analíticos. La definición estatal de las relaciones sociales se convierte en una definición aceptada por el análisis social.

Además del problema general de aceptar como válidas las categorías con que los legisladores han definido la realidad, existe un problema particular: pensar en la ilegalidad como un atributo de los asentamientos, cuando sólo la acción humana puede ser calificada de ilegal o legal. Las sanciones que, de acuerdo con una norma jurídica vigente, pueden aplicarse en el hábitat popular, no se aplican a “los asentamientos”, sino a sujetos que han realizado actos concretos. Al hablar de la irregularidad como atributo de un área geográfica, no sólo se está cayendo en un absurdo jurídico, sino que además se está reproduciendo una calificación de carácter político que suele tener como correlato la negativa estatal a atender las necesidades de los habitantes de dicha área. Hemos insistido en que, en la mayoría de los asentamientos populares de las ciudades de América Latina, quien comete una acción punible es el que ha vendido la tierra y no el que la ha comprado. Pero el discurso oficial diluye esa diferencia cuando pone en lugar de ella a una calificación general referida al asentamiento en su conjunto. Al decir que un asentamiento es “irregular”, todos los actores involucrados quedan en una misma categoría y puede así legitimarse la negativa estatal a atender las demandas de los habitantes. Los que no han infringido norma jurídica alguna (que en la tradición del derecho civil siempre se han llamado *adquirentes de buena fe*) se ven obligados a compartir las consecuencias.

Con lo anterior queremos decir que la calificación de “irregular” aplicada a un asentamiento suele tener como efecto la estigmatización de sus habitantes y la legitimación de un trato diferencial en lo que se refiere a la introducción de los servicios, que no es sino una forma de segregación social. En este sentido, la investigación urbana debe hacer un esfuerzo por discriminar las normas jurídicas efectivamente aplicables a cada caso y no caer en calificaciones generales que acaban por “inculpar a las víctimas”.

c) Finalmente, conviene preguntarse ¿cuál es el efecto que produce el hecho de que los asentamientos populares se formen al margen o en contra de alguna norma jurídica? Hemos visto que la diversidad de situaciones jurídicas nos conduce a

cuestionar la validez de discutir, en general, el problema de la irregularidad y, en particular, la cuestión de si la regularización de la tenencia de la tierra acarrea o no un mejoramiento de los barrios. Es decir, esta última cuestión no se puede responder en general, precisamente porque la regularización no resuelve siempre el mismo tipo de problemas. Esto a su vez nos lleva a preguntarnos ¿cuáles son los condicionantes reales que implica que los habitantes de un asentamiento tengan uno u otro problema jurídico? Está fuera del alcance del presente trabajo intentar el desarrollo de una respuesta exhaustiva a este problema y esta respuesta sólo puede ser resultado de una investigación empírica que se interrogue sobre el papel de las definiciones jurídicas en situaciones concretas.

Sin embargo, puede adelantarse que el punto de partida sería admitir que las normas jurídicas en sí mismas carecen de una fuerza social como para imponerse unívocamente sobre los procesos sociales. Hay que buscar su influencia en las prácticas sociales mismas, es decir, en el sentido jurídico que los propios actores dan a sus prácticas y a las de los demás. La manera en que los pobladores y sus dirigentes perciben el acceso a la tierra implica siempre una definición jurídica (que puede o no ser compartida por los pobladores y las autoridades estatales). Es a través de la interiorización de esa definición que se presenta en la realidad el problema de la irregularidad. Esta última, en otras palabras, no existe en sí misma, sino como una forma de representar las relaciones sociales que es asumida por los actores mismos. Lo que hemos denominado las "formas de legitimación" del control sobre la tierra en el proceso de urbanización (Azuela, 1987 y 1989) es el conjunto de representaciones normativas por medio de las cuales los actores reconocen su situación en una relación social en términos jurídicos. Por ejemplo, que los pobladores se vean a sí mismos (o los funcionarios los consideren) como "invasores" o como ocupantes del suelo en ejercicio de algún derecho (el derecho a adquirir por prescripción, por ejemplo) son dos modos muy distintos de definir una misma realidad, pero sobre todo, son dos definiciones en las que el elemento jurídico es esencial. Las formas de legitimación a través de las cuales se define y legitima la posesión de la tierra (o su represión) combinan de una manera compleja elementos que reflejan el poder real de quien controla la tierra a nivel local, con elementos del orden jurídico estatal, los cuales son de este modo incorporados a los procesos reales de ocupación del suelo. Es decir, aunque el orden jurídico estatal sea de alguna manera infringido en la formación del hábitat popular, dicho orden acaba por aparecer en el modo en que los actores se representan el proceso mismo y se convierte así en un elemento que orienta sus expectativas y por tanto, sus prácticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge (1980), *Lucha urbana y acumulación de capital*, Ediciones de la Casa Chata, México.
- Azuela, Antonio, Miguel A. Cancino y Ma. Soledad Cruz (1984), "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la ciudad de México", *Revista "A"*, Universidad Autónoma Metropolitana, vol. v, núm. 11, enero-abril.
- Azuela, Antonio y Ma. Soledad Cruz (1989), "La institucionalización de las colonias populares y las políticas urbanas en la ciudad de México, 1940-1944", *Sociológica 9*, Revista del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana.
- Baross, Paul (1983), "The articulation of land supply for popular settlements in Third World Cities", Angel *et al.* (eds.), *Land for Housing the Poor*, Select Books, Bangkok.
- Burgess, Rod (1985), "Problems in the classification of low-income neighbourhoods in Latin America" (mimeo.).
- Clichevsky, Nora (1986), *Política urbana y mercado de tierra, Buenos Aires, 1970-1985* (mimeo.).
- Clichevski, Nora (coord.) (1991), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Feijoo, Ma. del Carmen (1984), *Buscando un techo, familia y vivienda popular*, Estudios CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires.
- Gilbert, Alan y Peter M. Ward (1985), *Housing, the state and the poor. Policy and practice in three Latin American cities*, Latin American Studies, Cambridge University Press Cambridge.
- Granados, Rodolfo (1988), "Los cuadros. Una experiencia de hábitat popular en Costa Rica", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.
- Jacobi, Pedro (1982), "Exclusao urbana e lutas pelo direito amoradia", *Espaco & Debates*, núm. 7, octubre-diciembre.
- Jacobi, Pedro (1982a), "Ocupaciones de tierra en la ciudad de São Paulo: la lucha por el derecho a la habitación", *Revista Interamericana Planificación*, vol. XVI, núms. 63-64, septiembre-diciembre.
- Pozas, Ma. de los Ángeles (1988), "Programas de vivienda para los sectores populares. Burocracia y acción estatal. El caso de Monterrey", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.
- Ramos Padilla, Miguel Ángel (1987), *Algunos factores del crecimiento demográfico diferencial al interior de Lima metropolitana, 1972-1981*, tesis para optar el grado de Maestro en Demografía, CEDDU, El Colegio de México.

- Rolnik, Raquel y Nabil G. Bonduki (1982), *Formação da periferia da grande São Paulo: elementos para sua análise* (mimeo.).
- Sachs, Céline (1983), "The Growth of Squatter Settlements in Sao Paulo: A study of the Perverse Effects of the State Housing Policies", *Social Science Information*, Sage, 1983.
- Sánchez León, Abelardo, Raúl Guerrero, Julio Calderón y Luis Olivera (1986), *Tugurización en Lima Metropolitana*, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1986.
- Schneier, Graciela (1990), "Crisis y nuevas políticas urbanas. Los programas de necesidades básicas en la periferia de Buenos Aires", en *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*, M. Schteingart (comp.), Ed. Trillas, México.
- Varley, Ann (1985), *Ya somos dueños: ejido land development and regularization in Mexico City*, tesis doctoral, University College, Londres.
- Yujnovsky, Óscar (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.
- Ziccardi, Alicia (1983), "Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias en los años sesenta", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, vol. XLV, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, enero-marzo.
- Zorro Sánchez, Carlos y Alan Gilbert (1982), "Tolerancia o rechazo de los asentamientos urbanos irregulares: el caso de Bogotá", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVI, núm. 62, junio.

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

Obras generales

- Ángel, Shlomo, R. Archer y S. Tanphiphat (eds.) (1983), *Land for Housing the Poor*, Select Books, Bangkok.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HÁBITAT) (1984a), "Programas de lotes y servicios: el ámbito de la participación comunitaria" (módulo de capacitación), Nairobi.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HÁBITAT) (1984b), "Tierra para los asentamientos humanos", Nairobi.
- Hardoy, Jorge E. y David Satterthwaite (1987), *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Argentina.
- Laquian, Aprodicio (1985), *Vivienda básica: políticas sobre lotes urbanos, servicios y vivienda en los países en desarrollo*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa.
- Portes, Alejandro (1974), "Racionalidad en la población marginada: un ensayo de sociología interpretativa" *Estudios Centroamericanos*, año XXIX, núms. 308-309, junio-julio.

Schteingart, Martha (comp.) (1990), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*, Ed. Trillas. México.

United Nations Centre for Human Settlements (*Hábitat*) (1982), *Survey of Slum and Squatter Settlements*, Dublin.

Estudios comparativos

Azuela, Antonio (coord.) (1993), *La urbanización popular frente al orden jurídico en América Latina*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México.

Jaramillo, Samuel y Martha Schteingart (1983), "Procesos sociales y producción de vivienda en América Latina: 1960-1980", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, vol. XLV, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, enero-marzo.

Argentina

Cuenya, Beatriz, Ernesto Pastrana y Óscar Yujnovsky (1982), *De la villa miseria al barrio autoconstruido*, Ediciones CEUR, Buenos Aires, diciembre.

Brasil

Azevedo Neto, Domingos T. (1982), "Normas legales para edificación y urbanismo en las favelas", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVI, núms. 63-64, septiembre-diciembre.

Bonduki Nabil, Georges (1982), "Origens do problema da habitação popular em São Paulo", *Espaco & Debates*, año 2, núm. 5, marzo-junio.

CNBB (1981), *Propriedade e uso do solo urbano. Situações, experiências e desafios pastorais*, Estudos da CNBB 30, Edições Paulinas.

Do Prado Valladares, Licia (1978), *Passa-se uma casa*, Zahar Editores, Río de Janeiro.

Do Prado Valladares, Licia (1978), "Favela, politica e conjunto residencial no Río de Janeiro", *A luta pelo espaco*, Textos de Sociología Urbana, Editora Vozes, Brasil.

Fernandes, Edesio (1993), "The regularization of Favelas in Brazil. The case of Belo Horizonte" *Social & Legal Studies*, vol. 2 pp. 211-236.

Pasternak, Suzana (1983), "Comentario al trabajo de Alberto Lovera. El caso de Brasil", *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, vol. XVII, núm. 65, marzo 1983.

São Paulo Justice and Peace Commission, (1978), *São Paulo Growth and Poverty*, The Bowerdean Press, Londres.

Sobreira de Morua, Alexandrina (1990), *Terra do Mangue: Invasoes Urbanas no Recife*. Fundación Joaquim Nabuco-Editora Massangana, Recife.

Centroamérica

- Cangiani, Mario (1988), "Progresividad en las soluciones habitacionales en Nicaragua", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.
- CEUR (1987), "Reivindicación y condiciones de vida en un asentamiento popular en ciudad de Guatemala", *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 44, mayo-agosto.
- Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (1987), "Exploración preliminar sobre las condiciones de vida en los tugurios de San Salvador", *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 44, mayo-agosto, 1987.
- Lungo Uclés, Mario (1988a), "Economía y condiciones de vida en los asentamientos populares urbanos en Centroamérica", ponencia presentada en el Seminario Estrategias de sobrevivencia en los sectores populares urbanos, CENDES-UCV, Caracas, abril.
- Lungo Uclés, Mario (1988a), "San Salvador: el hábitat popular después del terremoto", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.
- Lungo Uclés, Mario (1987), "Condiciones de vida y organización social en los asentamientos populares urbanos", *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 44, mayo-agosto.
- Noriega, Carlos C. y José F. Martínez (1988), "Algunas características del hábitat popular en Guatemala. El caso del Mezquital", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.
- Noriega, Constanza (1988), "La vivienda popular en Nicaragua. Una visión retrospectiva", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.

Colombia

- Edwards, Michael (1986), "La vivienda en arrendamiento en los grupos de bajos ingresos: el caso de Bucaramanga, Colombia", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XX, núm. 77, marzo.
- Jaramillo, Samuel (1989), "Los límites de una política reformista de vivienda en Colombia", en *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*, M. Schteingart (comp.), Ed. Trillas, México.
- Lotero, Jorge (1982), "Informalidad y espacio urbano habitacional", en *La problemática urbana hoy en Colombia*, Centro de Investigación y Educación Popular, serie Teoría y Estado, núm. 7.
- PEVAL (1985), *Mejoramiento barrial en Medellín, 1964-1984*, Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín, Fac. de Arquitectura, Colombia.

Chile

- Necochea, Andrés (1987), "Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda", *Revista EURE*, vol. XIII-XIV, Chile, octubre.
- Rodríguez, Alfredo (1987), "Asistencia técnica y pobladores", *Revista EURE*, vol. XIII-XIV, Chile, octubre.
- Rodríguez, Alfredo (1986), "Santiago de Chile. Viejos y nuevos temas", *Estudios Iberoamericanos*.

Ecuador

- Carrión, Diego y Gaitán Villavicencio (1983), "Acciones de los sectores populares frente al problema de la tierra urbana y reacciones de las fuerzas sociopolíticas afectadas. El caso de Quito y Guayaquil", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, núm. 65, marzo.
- Di Paula, Jorge (1983), "Estrategias habitacionales en un barrio popular de Quito", *Ciudad y Sociedad*, CEU, Ciudad Sur, Ecuador.
- Godard, Henry R. (1988), *Quito Guayaquil. Evolución y consolidación de ocho barrios populares*, IFEA-Ciudad, Quito.
- Jácome Bohórquez, Nicanor (1987), "La marginalidad urbana y el problema de la vivienda del estrato popular", Fernando Carrión (comp.), en *El proceso urbano en el Ecuador*, Quito.
- Moser, Caroline (1982), "A home of one's own: squatter housing strategies in Guayaquil, Ecuador" (mimeo.).
- Rojas, Milton, et al. (1989), *El mercado del suelo urbano y barrios populares en Guayaquil*. Ciudad-IDRC-CERG, Guayaquil.
- Ziss, Roland y J. Hemer (1980), *La vivienda popular en el Ecuador*, Materiales de Trabajo 26, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Friedrich Ebert, Quito, julio.

México

- Azuela, Antonio (1987), "Low income settlements and the law in Mexico City", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 2, núm. 4.
- Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México.
- Calderón Cockburn, Julio (1987), "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales en la ciudad de México (1980-1984)", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, vol. 2, núm. 2, mayo-agosto.
- Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI) (1986), *Instituciones públicas y organizaciones sociales frente al mejoramiento de cuatro asentamientos en la ciudad de México*, Universidad Nacional de Colombia, seccional Medellín, Centro de Estudios del Hábitat Popular, Medellín.

- Connolly, Priscilla (1982), "Uncontrolled Settlements and Self-Build: What Kind of Solution? The Mexico City Case, Peter M. Ward, en *Self-Help Housing a Critique* (ed.), Mansell Publishing Limited, Londres.
- Connolly, Priscilla (1988), "El 'sector popular' de vivienda: una crítica al concepto", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.
- Coulomb, René (1988), "¿Inquilinos o propietarios? La crisis del sistema de la vivienda popular en la ciudad de México", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.
- Cruz, Ma. Soledad (1981), *El ejido en la urbanización de la ciudad de México*, tesis profesional, UAM-Azcapotzalco, México.
- Hiernaux, Daniel (1986), *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Legorreta, Jorge (1984), *La autoconstrucción de la vivienda en México. El caso de las ciudades petroleras*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Legorreta, Jorge (1983), *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- López Rangel, Rafael (1987), *Urbanización y vivienda en Guadalajara*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Moctezuma, Pedro y Bernardo Navarro (1984), "Los fraccionadores clandestinos de San Miguel Teotongo" *Revista "A"*, Universidad Autónoma Metropolitana, vol. v, núm. 11, enero-abril.
- Núñez G. Óscar (1983), "Periphérie urbaine et intervention étatique a Mexico", *Pratiques Urbaines 2*, CEGET-CNRS, París.
- Perló, M. (1979), "Política y vivienda en México: 1910-1952", *Revista Mexicana de Sociología* núm. 3, julio-septiembre, México.
- Ramírez, J. Manuel y B. Navarro, "El movimiento urbano popular, nueva época", en *Estudios Políticos*, vols. 4-5, núms. 4-1, octubre de 1985, marzo de 1986, UNAM, México.
- Schteingart, Martha (1981), "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra: el caso de la ciudad de México", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. xv, núm. 60, diciembre.
- Schteingart, Martha (1981a), "El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México: el caso de ciudad Nezahualcóyotl", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. xv, núm. 57, marzo.
- Schteingart, Martha (1986), "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano: el caso de México, *Relación campo-ciudad: la tierra recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*, Ediciones SIAP, Mexico.
- Schteingart, Martha (1986), *El sector informal de la vivienda urbana en México*, El Colegio de México (mimeo.).

Villarreal Diana R. (1986), *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*, Centro de Ecodesarrollo, México.

Perú

Calderón Cockburn, Julio (1990), "Nuevos problemas de vivienda en Lima metropolitana", M. Schteingart (comp.), en *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*, Ed. Trillas.

Chirinos, Luis *et al.* (1991), *Viejo escenario, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina*, Ciudad-Cidap-Foro Sur-IIED.

Iturregui, Patricia B. (1986), "PPJJ: ordenamiento y reconocimiento legal", *Cuadernos Urbanos*, núm. 16, Lima, marzo.

Riofrío, Gustavo (1981), "Problemas y políticas de tierra urbana: el caso de Lima actual", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. xv, núm. 60, diciembre.

Riofrío, Gustavo (1983), "Papel del Estado y de los poderes locales frente a las demandas de vivienda de los sectores populares: el caso de Lima", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. xvii, núm. 65, marzo.

Riofrío, Gustavo (1982), "El Estado y las políticas de tierra urbana", en *Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*, Ediciones SIAP, México.

Rodríguez, Alfredo, Gustavo Riofrío y Eileen Welsh, *De invasores a invadidos*, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, serie Praxis 4, Lima.

Zolezzi, Mario y Julio Calderón (1985), *Vivienda popular: auto-construcción y lucha por el agua*, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, julio.

Venezuela

Bolívar, Teolinda (1987), "Los agentes articulados a la producción de los barrios de ranchos", ponencia presentada en el Seminario Soluciones habitacionales desarrolladas por la población de bajos ingresos en el Tercer Mundo, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Sector de Estudios Urbanos, Caracas.

Foley, John y Elisenda Vila (1987), "Los planes urbanos y el problema de la vivienda", ponencia presentada en el Seminario Soluciones habitacionales desarrolladas por la población de bajos ingresos en el Tercer Mundo, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Sector de Estudios Urbanos, Caracas.

Lander, Luis, Óscar Moreno y Alberto Urdaneta (1978), "La tierra y la vivienda en la política del Estado venezolano desde 1974", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. xii, núm. 46, junio.

- Lovera, Alberto (1983), "Indagaciones sobre la producción de la vivienda en los barrios de ranchos: el caso de Caracas", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, núm. 65, marzo.
- Lovera, Alberto (1990), "El empeoramiento de las condiciones de vida en las ciudades venezolanas", M. Scheingart (comp.), en *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*, Ed. Trillas, México.
- Manzanilla, Hugo, Ricardo Infante y Magaly Sánchez (1983), "El papel de la renta urbana en la economía venezolana en la última década", *Relación campo-ciudad: la tierra recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*, Ediciones SIAP, México.
- Pérez Perdomo, Rogelio y Pedro Nikken (1979), *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.