

**APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO
URBANO. ESTADO DEL ARTE EN LATINOAMÉRICA 1990 – 2014**

JUAN ESTEBAN DULCE RUBIO

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
GESTIÓN Y DESARROLLO URBANOS
BOGOTÁ D.C. 2015**

“Aproximaciones al concepto de propiedad privada del suelo urbano. Estado del arte en
Latinoamérica 1990 – 2014”

Estado del arte
Presentado como requisito para optar por el título de
Profesional en gestión y desarrollo urbanos
En la facultad de ciencia política y gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Juan Esteban Dulce Rubio

Dirigido por:
Carmenza Saldías Barreneche

Semestre II de 2015

RESUMEN

El presente trabajo pretende hacer una revisión de la bibliografía latinoamericana con respecto al concepto de propiedad del suelo urbano. Se explica primero el itinerario del concepto a través de la historia, rescatando los puntos más importantes del debate y las particularidades que cada contexto aportó a la formación del concepto actual, para ahondar después en el análisis de la situación del debate en el contexto latinoamericano desde 1990, explicando los puntos de discusión y las posiciones de los autores con respecto a los mismos, para después intentar intuir el devenir futuro del concepto en nuestro continente. En este trabajo se encontró que las problemáticas particulares de las ciudades latinoamericanas tienen una influencia importante en el devenir de la discusión proporcionándole un enfoque diferente en el tratamiento del concepto.

Palabras clave: *Propiedad urbana, suelo urbano, gestión del suelo.*

ABSTRACT

This research aims to review the Latin American literature on the concept of property in urban land. Firstly is explained the itinerary of the concept, capturing the main points of the debate and the particularities that each context added towards the formation of the current concept, to deepen next into the analysis of the state of the art of the debate in the Latin American context since 1990, explaining the points of discussion and the positions of the authors regarding it, finally this paper tries to intuit the future of the concept in our continent. This paper found that the particular difficulties that the Latin-American cities deal with, have an important influence in the progression of the discussion and supply a different perspective in the treatment of the concept.

Key words: *Urban property, urban land, urban land ownership, land management.*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. HISTORIA PRELIMINAR DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD DE LA TIERRA	9
1.1. Los límites, los dueños y la naturaleza humana	9
1.2. Los primeros aportes de Roma	12
1.3. La visión de los primeros cristianos	13
1.4. La propiedad de Dios	14
1.5. Nuevo sistema económico, nueva estructura de propiedad	15
1.6. La subjetivación de la propiedad	17
1.7. La vida perfecta de las islas utópicas	18
1.8. La propiedad en América durante la colonia	18
1.9. La propiedad, la libertad y las ideas seculares	20
2. LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO A PROPIEDAD URBANA	25
2.1. El ocaso de las teorías liberales del siglo XVIII	25
2.2. La función social de la propiedad privada	30
2.3. Los nuevos agentes dentro de la configuración de la propiedad urbana	31
3. LAS PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS DESDE 1990 HASTA 2014	37
3.1. Visión general sobre el mercado de suelo	38
3.2. El papel del Estado	41

3.3. Los asentamientos informales urbanos	44
3.4. Los fenómenos especulativos	48
4. CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA	54
ANEXOS	59

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Matriz de los autores latinoamericanos estudiados 1990 – 2014.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es hacer una revisión de los puntos más importantes de debate en la discusión sobre la propiedad del suelo urbano después de 1990 en Latinoamérica. Dentro de los contextos urbanos, son varias las situaciones en las que la propiedad del suelo entra en conflicto con las intenciones de los ciudadanos y con la visión de la ciudad. La necesidad de crear suelos públicos para la generación de servicios urbanos, o la importancia de forjar condiciones de igualdad entre los ciudadanos, y de combatir las problemáticas de segregación, traen al debate del urbanismo –y de otras tantas disciplinas- la redefinición del concepto de propiedad del suelo urbano y su concepción en las leyes y los instrumentos que lo delimitan.

Podría pensarse que el concepto de propiedad urbana actual es tan diferente del concepto tradicional de propiedad, que se podría considerar un concepto nuevo. Sin embargo, aunque la propiedad del suelo urbano represente una lógica nueva y mucho más compleja, las raíces de la discusión están en las definiciones de propiedad previas a su condición urbana y de éstas mantiene varios elementos. Más aún, las discusiones sobre la propiedad, al menos en occidente, fueron tan trascendentales que permearon en los debates de una gran cantidad de ciencias y campos de estudio. Podría decirse, por ejemplo, que fue objeto de estudio de la filosofía, la economía, el derecho, la historia y, por supuesto, la política; sirviendo entonces de base para la creación de proyectos ideológicos o políticos que hoy persisten en nuestras sociedades y que se cuelan en –o chocan con- los planteamientos actuales sobre propiedad urbana, como por ejemplo, las estructuras coloniales de propiedad, o las ideas de la revolución francesa.

Igualmente, en este trabajo se ubica el enfoque de estudio en América Latina, porque se piensa que las condiciones actuales de las ciudades latinoamericanas son diferentes a las de cualquier otra región, y porque se ha visto que el debate latinoamericano ha tenido unos avances importantes en esta materia, que resulta importante destacar. Igualmente el periodo de análisis empieza en 1990 porque a partir de esta década se fortaleció el debate, como consecuencia de una gran cantidad de políticas no efectivas en estos países y ante un crecimiento poblacional considerable ocurrido desde 1970.

Así pues, los planteamientos sobre la propiedad del suelo urbano y los avances que han logrado los países latinoamericanos con respecto a este tema, son materia importante de análisis para la gestión urbana, puesto que la propiedad es quizás el concepto central en la creación de instrumentos de gestión del suelo y de planeación, en la mediación de intereses entre ciudadanos y en la garantía de los derechos de los ciudadanos de vivir la ciudad.

El texto hace un una revisión sobre la evolución del concepto para terminar en un análisis de su situación actual nuestro continente. El estudio consistió en una revisión de las fuentes latinoamericanas, para las cuales se utilizó una matriz que agrupaba las fuentes de acuerdo a los conceptos y a los años, y otra revisión aparte de fuentes bibliográficas que permitiera construir el itinerario del concepto.

Además de esta introducción, el texto tiene cuatro capítulos. El primer capítulo hace una exploración del itinerario del concepto de propiedad, hasta la revolución francesa. El segundo capítulo hace un recuento de la mutación de la propiedad en su contexto más general –rural- a propiedad urbana, y de los puntos clave que trajo esta mutación al debate. El tercer capítulo presenta los avances en el debate latinoamericano y los puntos de discusión. Y finalmente el cuarto capítulo presenta las conclusiones de este trabajo.

1. HISTORIA PRELIMINAR DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

La institución de la propiedad privada no parece tener un origen definido, no existe una teoría que indique con certeza en qué momento alguien por primera vez tomó algo como propio. Sin embargo, las teorías sobre el origen de este concepto coinciden en un punto, y es que, sin duda, se trata de un concepto que ha acompañado a la humanidad por largo tiempo, desde el momento en que ésta se estableció en comunidades y comenzó una vida sedentaria.

Este capítulo pretende hacer un resumen de los cambios que ha tenido el concepto de la propiedad de la tierra hasta finales del siglo XVIII. El flujo de ideas sobre este concepto, que parecen ir y volver, y sobre todo, los puntos más importantes sobre los que se ha llevado a cabo este debate, que servirán para hacer el análisis posterior de este trabajo. Se procura recrear cronológicamente el debate, de manera que sea posible identificar las influencias de unos autores sobre otros y ver cómo retoman los autores actuales las ideas del pasado.

1.1. Los límites, los dueños y la naturaleza humana

La propiedad existió primero sobre los objetos: las armas, la vestimenta, la comida, los animales que cada hombre domesticaba. No era necesario para el hombre, en un principio, adueñarse de una porción de tierra; incluso cuando comenzaron los primeros atisbos de sedentarismo no se estableció la propiedad sobre la tierra inmediatamente.

La teoría más frecuente es que, después de que el hombre se estableció en comunidades y dominó la agricultura, la propiedad de la tierra fue en un primer momento colectiva: era cultivada y tenida en comunidad y por tanto carecía de dueño.¹ Esta teoría es, cuando menos, controvertible. A ciencia cierta no se puede comprobar cuál fue la primera organización alrededor de la propiedad de la tierra, ni tampoco puede decirse que haya sido una sola, para todas las comunidades que se asentaron en un territorio. Coulanges (1927)² demuestra que la mayoría de los argumentos o datos históricos con los que se justifican estas

¹ Coulanges (1927) p. 2. Menciona varios autores que asumían esta teoría: G. L. von Maurer, en su libro *Einleitung zur Geschichte der Mark- Hof- Dorf- und Stadtverfassung*, de 1854. P. Viollet en su libro, *Bibliothèque de l'École des Chartes*, de 1872 y Em. De. Lavaley, en su libro *De la propriété et de ses formes primitives*, de 1874.

² Este libro (segunda edición) traducido y editado por W.J. Ashley es un fragmento de la obra *Revue de questions historiques* de Fustel del Coulanges.

afirmaciones, acerca de la propiedad colectiva inicial, no son siempre infalibles y concluye que no es posible establecer como verdadera una u otra teoría sobre las formas de propiedad más primitivas.

Existen por lo tanto diversas teorías sobre los orígenes de la propiedad de la tierra, Coulanges en su más famosa obra, “La ciudad antigua” afirma que en Grecia y Roma (incluso siglos antes de las civilizaciones conocidas), y aparentemente en otras culturas, la propiedad privada fue anterior a la propiedad común (1931, pág. 78). Cada familia enterraba a sus antepasados, que veneraba como dioses, y esta tumba se convertía en la propiedad de la familia, por varias generaciones. La creencia que existía en estas sociedades sobre la vida después de la muerte, la necesidad de los muertos de descansar bajo tierra y la conexión de los hombres con sus antepasados hacía que este derecho de propiedad fuese abiertamente aceptado y heredado más tarde. Otras sociedades, dice Coulanges, nunca llegaron a reconocer la propiedad privada, o lo hicieron parcialmente sin muchos avances, lo que permite concluir que es igualmente ilógico afirmar que la propiedad privada haya sido la forma de propiedad absoluta en los comienzos.

Es posible, no obstante, saber algo más sobre esta etapa primitiva de la propiedad. Tanto si la tierra primero fue propiedad de una tribu, o de una familia, o de una sola persona, o incluso si carecía de dueño, coinciden estas teorías en afirmar que se marcaban los límites de la tierra. Es decir, quien fuera dueño conocía la extensión de la tierra que poseía y por lo tanto, marcar los límites fue la primera tarea ante la creación de la propiedad.

La discusión sobre los orígenes de la propiedad de la tierra ha sido trascendental, y ha servido de base para las posiciones que han tomado algunos autores, pues más que aclarar alguna realidad sobre un hecho histórico, el verdadero trasfondo de defender una u otra teoría sobre el origen está en establecer cuál es el estado natural de las relaciones humanas con respecto a la propiedad.

Quienes se convencían de que la propiedad había sido comunal en el comienzo y que esta era la forma más básica de la propiedad, en una especie de comunismo primitivo, tomaban una posición diferente a quienes asumían que, por el contrario, la propiedad privada era la condición natural. Desde Grecia, en donde fue por primera vez discutida, esta diferenciación se convertiría en uno de los elementos de discusión dentro de este concepto.

Igualmente, durante el periodo Helenístico, empezaría a ser discutido el otro concepto que había surgido desde el comienzo. Los límites de la propiedad serían motivo de debate a partir de este momento, y las preguntas sobre la extensión de estos límites, la cantidad máxima de tierra de la que alguien puede ser dueño, la acumulación y la desigualdad entre propietarios entrarían a formar parte del debate.

Platón argüía que la clase dominante de la sociedad, encargada de la política, la filosofía y el orden militar, no debía tener propiedad privada, sino propiedad comunal, pues creía que los conflictos sobre la propiedad distraían los asuntos importantes de los que debían ocuparse (Landerth & Colander, 2000), defendía la propiedad privada solo cuando se trataba de la clase social de los artesanos, pero fue también limitante sobre la forma de esta propiedad privada, afirmando que “cada ciudadano debe estar convencido de que la porción que le ha cabido en suerte, no es menos del Estado que suya. Por consiguiente, la propiedad no es plena y completa” (Platón, 1872).

En la obra de Platón, se distingue claramente esta posición, cuando se refiere a la posición de los guardianes y los dirigentes “En primer lugar, nadie poseerá bienes en privado, salvo los de primera necesidad. En segundo lugar nadie tendrá una morada ni un depósito al que no pueda acceder todo el que quiera” (Platón, 1981). La propiedad común es tenida por Platón como la única vía para evitar los conflictos y las ambiciones entre las personas.

Aristóteles, por su parte, creía que la función de la propiedad privada era valiosa para la sociedad, y que no se debía reglamentar de ninguna manera un límite para la posesión de tierras (Landerth & Colander, 2000) sus argumentos alimentados desde los pensamientos sofistas estaban dirigidos en contra del comunismo en lo referente a la propiedad privada, según Joseph Schumpeter, estas ideas fueron utilizadas por los liberales del siglo XIX sin muchos cambios. (Schumpeter, 1971, pág. 70)

Las ideas de Aristóteles aparecen en su libro “Política”. En el libro primero, que trata sobre la organización de la Polis y de la sociedad civil, se hace una primera aproximación al concepto de propiedad, en general, afirmando que esta es natural en la sociedad y a su vez necesaria. En particular, Aristóteles expone su posición sobre la propiedad del suelo en el libro segundo, en el que hace una respuesta directa a los planteamientos de “La República” de Platón. (Aristóteles, 1874)

Así pues, en esta sección Aristóteles responde a Platón diciendo que si el trabajo y el goce no están equilibrados “necesariamente se suscitarán reclamaciones contra los que gozan y reciben mucho, trabajando poco, de parte de los que reciban poco y trabajen mucho” (Aristóteles, 1874, pág. 49) concluyendo que tanto la propiedad pública del suelo como la del usufructo resultarían poco beneficiosas.

Continuando, Aristóteles afirma que existe un sistema que reúne las ventajas del sistema mancomunado que propone Platón y de un sistema de propiedad privada absoluta. Se trata de permitir la propiedad particular con el fin de que cada persona mire su producción como asunto de interés personal, y favorezca de esta manera el crecimiento productivo, pero que a su vez los ciudadanos cedan o presten sus bienes cuando fueren necesitados por otros ciudadanos (1874). Podría decirse que este sistema de propiedad ideal para Aristóteles consiste en un balance entre la “avaricia” personal (que es natural) y la solidaridad entre ciudadanos y amigos. Estos dos factores, tanto la consecución personal de los bienes como la generosidad entre los ciudadanos, son únicamente posibles, según Aristóteles, mediante la propiedad individual.

Desde los siglos anteriores a la república romana y hasta el final del imperio romano de oriente, e incluso manteniendo vigencia en los años posteriores, podría decirse que el concepto de propiedad estuvo marcado por un pensamiento basado completamente en la religión.

1.2. Los primeros aportes de Roma

En sus inicios los romanos defendieron la propiedad privada, y a partir del periodo de la república fundaron algunas bases de los derechos de propiedad e incluyeron explicaciones y definiciones en cuanto a este derecho. Definieron la propiedad privada como absoluta e inalienable. Así pues, para la ley de las Doce Tablas, en donde se resumía el pensamiento romano, el dueño de un terreno podía hacer lo que quisiera con su propiedad. (Graeber, 2011).

Sin embargo, era poco común que los romanos vendieran sus terrenos, la propiedad estaba fuertemente ligada a los contenidos religiosos de la época. Los terrenos que una familia poseía estaban ligados a sus ancestros y a su historia, y esto era absolutamente

valioso. El valor simbólico sobre la propiedad hizo que inclusive, durante algunos años, ésta fuera totalmente inalienable, y que el castigo máximo de un habitante fuera el destierro.

Los romanos agregaron al derecho de propiedad los elementos jurídicos de uso, usufructo, y abuso, establecieron los derechos de sucesión, para que los miembros varones de la familia heredaran la tierra e incluyeron la diferenciación entre hecho y derecho de posesión, puesto que hasta ese momento, la única forma de defender la propiedad era mediante la posesión (presencia constante en el lugar), y en el momento en que se abandonaba un territorio, se abandonaba el derecho de propiedad. (Martínez, 1900)

Quizás el aspecto más importante de la concepción romana sobre la propiedad sea el rechazo generalizado a la acumulación. Los estoicos durante los primeros años del imperio defendieron con vehemencia la moderación y la vida alejada de las comodidades materiales, incluyendo la acumulación de tierras. Pensamiento que se fortaleció con la llegada del cristianismo y que se generalizó en la opinión pública cuando esta pasó a ser la religión del imperio, llegando al punto de asumir una fuerte posición de rechazo al comercio y a la propiedad privada.

1.3. La visión de los primeros cristianos

Esta corriente que Antonio Escohotado denomina “pobrismo” (2008, pág. 166) comenzó con los primeros cristianos y los apóstoles, quienes llevaban un modo de vida ascético y estaban abiertamente en contra de la propiedad privada. Dentro de su desarrollo se estableció una “teoría de la propiedad y contraventa” (2008, pág. 201) cuyo principal representante fue San Ambrosio, quien argumentaba que la propiedad privada era una usurpación, puesto que no sería posible adquirir riqueza sin cometer injusticia. (2008, pág. 202)

Esta visión llegó después de concretos ejemplos de tiranía, expropiaciones y confiscaciones³ por parte de los emperadores romanos, apoyada desde el creciente cristianismo. Podrá verse que las actitudes arbitrarias de parte de algún grupo de la sociedad frente al manejo de la propiedad, como en este caso, resultarán fortaleciendo ideas opositoras y darán pie a corrientes de pensamiento opuestas, revoluciones y cambios importantes.

³ Escohotado (2008, pág. 110-111) cita a Herodiano, quien narra cómo Maximino [el tarcio] comenzó a adueñarse de propiedades civiles para sí mismo. Tendencia que además venía desde antes, con las confiscaciones de tierras agrícolas por parte del emperador Pertinax (pág. 105)

Los padres de la iglesia, en los primeros años del cristianismo basaron sus ideas en el rechazo a la propiedad privada y la acumulación de bienes, y promovieron un comunismo como el de Esparta o de las primeras comunas de Jerusalén. Estas ideas pueden verse plasmadas repetidamente en los pensamientos de San Ambrosio, San Basilio, San Agustín, San Jerónimo y Juan Crisóstomo.⁴ (Spiegel, 1973)

Así pues, esta corriente, se consolidó hacia los últimos años del imperio, sobre todo después de que fuera declarado libre el culto de esta religión durante el gobierno de Constantino. Después de la caída de Roma esta idea se implantaría en Europa, donde la economía giraba en torno a la subsistencia dentro de una sociedad primordialmente religiosa y tradicionalista, y estas condiciones hacían que el papel que desempeñaba el mercado de bienes, entre ellos la tierra, fuese bastante limitado y débil. Su principal idea era que, por derecho divino, la tierra pertenecía a Dios, o a sus representantes sobre la tierra, es decir, los reyes y los clérigos.

1.4. La propiedad de Dios

La facultad de disponer de la propia tierra se había venido a menos y el derecho de dominio grecorromano había perdido su protagonismo, sobre todo porque socialmente estaban sancionados los cambios de oficios y de domicilios y la movilidad social. Se veía como honroso obtener las tierras a través de la conquista y la transmisión de tierras era únicamente un instrumento para hacer donaciones a la iglesia, a un rey o a un “señor poderoso” (Escohotado, 2008, págs. 212-213)

Toda la tierra llegó a estar fundamentalmente en poder de la Iglesia y del Rey, las tierras de este último se entregaban bajo la figura de posesión y uso a un señor feudal, que a cambio proveía ciertos servicios y bienes a la autoridad. (Landerth & Colander, 2000) Este derecho era hereditario, pasaba entre generaciones de la misma familia y podía considerarse casi como un derecho de propiedad, pues el señor feudal disponía de la tierra con total libertad, aunque no era su dueño formalmente, ni podía venderla.

⁴ Para una versión resumida de estas ideas puede verse la que contiene el libro de “El desarrollo del pensamiento económico”. (Spiegel 1973)

Por su parte, las tierras que eran propiedad del clero estaban administradas únicamente por sus miembros, quienes además tenían gran influencia y eran los únicos que sabían leer y escribir resultando ser, también, la clase encargada de producir y transmitir el conocimiento.

Guiados principalmente por un fuerte arraigo religioso los trabajadores oponían pocas críticas al sistema. La tierra, según dictaba la fe, pertenecía a Dios y quienes la custodiaban, es decir el rey y los clérigos “tenían las capacidades para gobernar sobre la tierra” y era la voluntad de Dios el puesto que a cada persona le correspondía en la sociedad feudal. (Landerth & Colander, 2000)

1.5. Nuevo sistema económico, nueva estructura de propiedad

Las ciudades mercado que florecían, como Córdoba, Damasco, Bagdad, Venecia y Brujas empezaban a crecer, y con ellas empezaría a aparecer una nueva clase social. La ascendente vida mercantil provocaría cambios sobre el sistema económico: nuevas formas de contratos comerciales, más dinero circulando y en general mayor prosperidad material, pero sobre todo, aparecería un espíritu de rebelión en contra del poderío de la iglesia y los reyes.

Desde finales del siglo XI surgieron varios pensamientos divergentes a favor de los derechos de los laicos, o mejor, en contra de las estructuras absolutistas reinantes. La primera de estas corrientes buscaba reivindicar las ideas de los primeros cristianos. En 1130 el fray Arnoldo de Brescia, en cuya ciudad un solo obispo era propietario de casi toda la tierra, afirmaba que los clérigos que tuvieran propiedades no se salvarían. Sus declaraciones provenían desde la iglesia, al igual que las de Enrique el monje, Pedro de Bruys y Pedro Abelardo, pero por condenar el poder doctrinal de la iglesia y defender el trabajo y la libre interpretación del evangelio, serían condenados como herejes. Sus pensamientos coinciden con los de algunos campesinos y comerciantes de la época como Robert Owen o Petrus Valdes.

Hubo otro grupo de clérigos que, manteniéndose en la misma línea de restauración de los valores, no cuestionaron las estructuras hegemónicas de la iglesia. Entre estos están Santo Domingo de Calerunga, San Francisco de Asís y San Egidio, que se caracterizaron por

promover y defender una conducta alejada de lo material y por concordar con las doctrinas platónicas. Lograron adaptar su modo de vida a estos pensamientos, lo que los hizo rechazar las tierras y las dádivas que les eran otorgadas.

Una segunda corriente vendría posteriormente a ser propuesta por Santo Tomás de Aquino. La misión de Santo Tomás era clara, pero complicada: debía reconciliar los planteamientos de la biblia con la propiedad privada, teniendo en cuenta la situación económica emergente. La razón era sencilla, el contexto había llevado a una situación de distribución de las tierras que hacía que fuera necesario replantear si era indispensable regresar a las sociedades comunitarias de los primeros cristianos.

Santo Tomás encontró un punto medio: aprobó la propiedad privada pero mantuvo la idea de que por naturaleza la propiedad era un bien común. Para esto se valió de las ideas de Aristóteles (Landerth & Colander, 2000, pág. 29) afirmando que la propiedad privada no contrariaba la ley natural. Ésta fue, para él una creación de la razón en beneficio de la humanidad que se suma a las leyes de la naturaleza como un complemento.

Santo Tomás aprobaba la regulación de la propiedad privada y no establecía derechos absolutos para el propietario, sin embargo, no estaba de acuerdo con la distribución igualitaria de ésta ni con la limitación en la cantidad que se podía adquirir, siguiendo el pensamiento de Aristóteles. (Spiegel, 1973)

No obstante, Santo Tomás se distanciaba en dos puntos de las ideas de Aristóteles: primero, afirmaba que en tiempos de necesidad, las leyes humanas quedaban derogadas y la propiedad volvía a su carácter comunal, lo que se conoció como “supuesto de extrema necesidad”. Segundo, pensaba que quien quisiera llevar una vida santa y “perfecta” debía elegir la vida comunitaria y abandonar sus propiedades. (Spiegel, 1973)

Una tercera corriente, tomaría fuerza hacia finales del siglo XIII, burgueses, artesanos y campesinos no darían tregua en busca de un proceso privatizador, de corte mucho más liberal. Empezarían una serie de revoluciones, esta vez contra la iglesia y contra la nobleza, que buscaban abolir la esclavitud, promover el libre comercio e implantar una renta fija sobre las tierras. Estas revueltas campesinas comenzaron desde la revuelta de Palermo en 1282, y se

fueron extendiendo por la mayoría de los países de Europa⁵, dando comienzo al deterioro del sistema feudal.

1.6. La subjetivación de la propiedad

El mundo entonces dejaría de estar dividido entre propiedad de Dios y propiedad del rey, para entrar en una fase donde nuevos elementos vendrían a enriquecer el concepto de propiedad de la tierra. El cambio de mentalidad que se fue incubando desde los últimos siglos del medioevo, permitió la conformación de la corriente escolástica, del siglo XVI, que había nacido desde Tomas de Aquino.

Los escolásticos compartieron en rasgos generales las ideas de Santo Tomás; añadiendo algunos puntos adicionales. Domingo de Soto y Luis Molina señalaron la importancia de la ley civil en el terreno de la propiedad, y aún más lo hizo Fernando Vázquez de Menchaca, quien afirmó que con respecto a la propiedad privada “era indispensable el poder civil para llenarla de sentido” (San Emeterio, 2005, pág. 227) pues este era el único método de protegerla.

Igualmente Martín Lutero y Juan Calvino, padres de la reforma protestante, asumieron la defensa de la propiedad privada argumentando que hacía parte de la vida, y que estaba plasmada su defensa desde el octavo mandamiento, promoviendo también una mentalidad a favor del trabajo y del crecimiento y los intereses individuales⁶.

Finalmente, Hugo Grocio en su obra “*De Iure Beli ac Pacis*” analizó y condensó las ideas de los escolásticos. Su mérito está en que logró sintetizar y reorganizar los contenidos de los autores escolásticos en un lenguaje más claro, siendo referencia para quienes siguieran esta línea más adelante. (San Emeterio, 2005, pág. 228)

⁵ Karataev Ryndina Stepanov y otros, autores del libro Historia de las doctrinas económicas, mencionan algunas de las más importantes revueltas campesinas de esta época: La sublevación de Jacquerie en Francia (1358), la rebelión de Wat Tyler en Inglaterra (1381). Estas dos aparecen también en las famosas crónicas de Froissart. Igualmente mencionan las guerras Husitas en Bohemia (1417-1435), la guerra campesina en Alemania (1525) y, aunque un tiempo después, la guerra campesina en Rusia (1773-1775). Antonio Escotado hace un recuento aún más detallado (2008 pág. 333-357)

⁶ Como afirma Lassalle, (Locke, Liberalismo y propiedad, 2003), citando a Gliozzi, esta mentalidad de la ética reformista, sirvió, cuando menos, de refugio ideológico a la clase comerciante que fue la primera expresión del capitalismo; pues el imperio español y la iglesia de Roma rechazaban su forma de vida y perseguían los ideales mercantiles.

El aporte más importante de esta escuela de pensamiento fue hacer de la propiedad un concepto subjetivo, equiparando la libertad con la propiedad. Al asumir la libertad como un “dominio exclusivo que el hombre tenía sobre sí mismo y sobre sus acciones” (Lassalle, 2003, pág. 34), se ligaban de inmediato estos dos conceptos. De este modo al ejercer esta libertad, el hombre usaba las cosas para su accionar y así proyectaba sobre éstas un dominio y terminaba adquiriéndolas. Así pues, podría decirse que para estos autores la propiedad privada tenía un origen previo al de las leyes positivas, sin embargo ninguno de estos autores, como se ha dicho, abandonaba la idea de que en caso de necesidad había un derecho natural de uso comunal de las cosas.

1.7. La vida perfecta de las islas utópicas

Las ideas de la república platónica, el ebionismo y el pobrismo también tuvieron influencias importantes en este siglo. Uno de los representantes de esta línea fue santo Tomás Moro, quien en 1516 escribió “Utopía”, donde se narra la historia de una isla, en la que no existe propiedad particular ni diferencias de riqueza entre los habitantes y donde todos son felices. Moro plasmó en esta obra lo que para él era la sociedad perfecta, asegurando que las sociedades existentes debían procurar acercarse a este modelo.

Tomás Campanella en 1606 escribió “La ciudad del sol”, siguiendo las ideas de la “Utopía” y narrando la vida perfecta en una isla donde los habitantes, que vivían 200 años, poseían todos lo mismo y tenían las mismas costumbres. Cincuenta años después, en medio de la guerra civil inglesa, aparecerían los Cavadores o *diggers*. Gerrard Winstanley, el más conocido de sus autores publicaría en 1652 “La ley de la libertad”. Allí defiende que la única forma de llegar al comunismo cristiano primitivo, ideal de la sociedad para él, era aboliendo la propiedad privada.

1.8. La propiedad en América durante la colonia

Un español había descubierto un nuevo continente en 1492. Poco se demoró el Papa Alejandro VI en declarar a Fernando e Isabel, reyes de Castilla y Aragón, propietarios de los territorios del nuevo continente. Primero mediante el “breve *inter caetera*” de 1493, después mediante las bulas *inter caetera*, *Eximinae devotionis* y *dudum Siquidem*. Con esto, los hacía

dueños de todos los territorios que fueran descubiertos hacia partes occidentales, que después se dividieron con los portugueses mediante el tratado de Tordesillas el 4 de julio de 1494.

El esquema de propiedad durante la colonia, me refiero aquí al que predominó en las tierras de Sudamérica, fue de corte feudalista. Cabe aclarar aquí que este sistema se impuso sobre el sistema de propiedad que tenían los indígenas, que según Trundle, era un sistema de propiedad comunal, en donde la población se repartía los frutos del trabajo por partes iguales. (Trundle, 2012)

Según las investigaciones de Néstor García (1972, págs. 115-116), las colonias tenían la función de abastecer de recursos a la metrópoli y dentro de aquellas existía una economía cerrada. Es posible mostrar con mayor precisión la forma de organización productiva en la colonia mediante un análisis de las instituciones asociadas con la tenencia de la tierra, i.e. los resguardos indígenas, las encomiendas y los censos

Los resguardos eran formas de organización de posesión colectiva, en donde los indígenas que allí trabajaban tenían derecho al usufructo, pero no podían vender la tierra ni dividirla. Los resguardos eran, según Nieto Arrieta, “una unión del trabajo agrícola, con la posesión forzosa de la tierra” (1970)

Las encomiendas eran la figura mediante la cual el dueño de una hacienda, asignado por la corona, debía vigilar el trabajo de los indígenas en ella y percibir los frutos de éste. Además de cumplir con la evangelización de los nativos. Para García (1972, pág. 127) la encomienda era una forma de explotación feudalista, donde el encomendero hacía las veces de señor feudal. Las formas de adquirir la tierra en esta época eran, recibéndola como traspaso del monarca, quien era el propietario, o bien comprándola a éste. La iglesia recibió, mediante la figura de traspaso, grandes extensiones de tierra; y otra vasta cantidad de latifundios fue adquirida por los criollos.

La tercera institución implantada, surgida antes en Europa, fue el censo: un préstamo con intereses similar a las hipotecas actuales. Se transfería a través del inmueble, haciendo que si el dueño transfería su propiedad se transfiriera la obligación del censo. Según García (1972 pág. 132) esta figura constituyó un obstáculo más para la distribución equitativa de la tierra, y era ejemplo de una estructura de propiedad absolutista y feudal, pues la mayoría de los censos acababan por arruinar al propietario inicial a costas del censalista, normalmente

propietario de muchas más tierras. De esta manera, en el nuevo continente se replicaban formas de propiedad que en Europa ya estaban siendo descartadas.

1.9. La propiedad, la libertad y las ideas seculares

Aunque España llegó a ser el país más rico durante los años siguientes al descubrimiento de América, en realidad no logró ser un país próspero. Habían sido expulsados los judíos y los árabes de su territorio y había quedado el país sin una estructura comercial e industrial sólida (Escohotado, 2008) Los Países Bajos e Inglaterra eran los lugares de mayor crecimiento económico en la época y sus condiciones particulares permitieron que fuera allí donde surgieran las nuevas ideas en cuanto a la propiedad privada en el siglo XVII.

La teoría de la propiedad de Thomas Hobbes podría considerarse como el paso hacia una tendencia de teorización secular que inducía un cambio en el método de argumentación acostumbrado que hacía referencia histórica a la condición natural de los hombres, de un periodo primario en donde todos poseían la tierra comunalmente, o a un momento en que Dios se las había dado para su disfrute colectivo. Dios ya no aparecía como fundamento del estado natural de los hombres; la referencia al estado natural de Hobbes era una suposición lógica y no una recreación de hechos históricos, abriendo la posibilidad de hacer planteamientos diferentes frente a la condición natural del ser humano.

Hobbes sin embargo, se mantuvo en la idea de la propiedad común original, pero con la diferencia de que, para él, esta condición de es en realidad caótica e indeseable. En este estado de naturaleza propuesto por Hobbes los bienes comunales no pueden ser aprovechados correctamente y existe una guerra constante entre los vecinos, que resulta en una completa incertidumbre. Hobbes parte de este punto para afirmar que “el derecho de propiedad es creado por el Estado” (San Emeterio, 2005, pág. 165), pues no existe un respeto por la propiedad privada en un estado natural, y por lo tanto la categoría de propiedad aparece y se mantiene únicamente a través del poder político.

Para Hobbes, entonces, las leyes naturales son descartables, pues el hombre si se rigiera por ellas estaría en un estado de anarquía e injusticia, mientras que las leyes civiles y el Estado permiten al hombre una vida justa. Los hombres escogen a un soberano, quien asume el reparto de las posesiones entre sus súbditos, basado en el principio de utilidad, y se

encarga a su vez de cuidar estas propiedades (San Emeterio, 2005, pág. 177). La propiedad privada ya no tiene para Hobbes un límite en el supuesto de extrema necesidad, como planteaban los escolásticos, sino que ante la necesidad se anula el poder político al que el hombre está sometido, puesto que éste ya no puede protegerlo (San Emeterio, 2005, pág. 179). Por consiguiente, es a partir de Hobbes que se arraiga la idea de la inseparabilidad entre la propiedad privada y el poder político.

En este siglo se desató la guerra civil en Inglaterra. El parlamento y las clases propietarias del país reaccionaron ante la nueva definición de propiedad de Jacobo I: “todas las tierras que forman parte del reino están en arriendo feudal y pertenecen de forma directa o indirecta a la Corona”. (Aylmer, 1980, pág. 89) Jacobo I intentaba permitirse algunas facultades sobre la tierra, que ya el rey no tenía desde 1215, cuando la Carta Magna, consagró la noción de que “la propiedad de los particulares era intocable” (Lassalle, 2003, pág. 48),

Un grupo influyente de pensadores durante la guerra civil fue el conocido como “los niveladores” o *levellers*. Para los niveladores los hombres nacían libres e iguales y disponían de una serie de derechos inalienables, entre los que estaba la propiedad privada. Estos derechos les eran dados por ley natural y eran anteriores al gobierno, que, de hecho, se había fundado para protegerlos (Lassalle, 2003, pág. 68).

Locke, que seguiría las ideas de Hobbes, asumió por primera vez la propiedad privada como ley natural. Para Locke, Dios (o la naturaleza), había dispuesto las cosas para los hombres, en común, pero la acción del hombre sobre cualquier cosa, incluso en el estado más primitivo, hacía que éste se apropiara de esa cosa y tuviera sobre ella automáticamente una exclusividad. (Locke, 1823) Según esta teoría, el trabajo del hombre justifica naturalmente la propiedad sobre las cosas. Así pues afirma Locke que

[..]cualquier cosa que el hombre saca del estado en que la naturaleza la produjo y la dejó, él la modifica con su labor y añade a ella algo que es de sí mismo, y, por consiguiente, la hace propiedad suya. [...] agrega a ella algo con su trabajo, y ello hace que no tengan ya derecho a ella los demás hombres (1823, pág. 116).

El hombre tiene una propiedad inicial sobre sí mismo y sobre su razón, y a través de esto es su propiedad cualquier cosa que mediante el ejercicio de su libertad haga útil, al mezclarla con su trabajo, así pues continúa Locke diciendo: “Al ser este trabajo, indudablemente propiedad del trabajador, da como resultado el que ningún hombre, excepto

él, tenga derecho a lo que ha sido añadido a la cosa en cuestión, al menos cuando queden todavía suficientes bienes comunes para los demás” (1823, Pág., 116).

De este modo, para Locke no hace falta ningún acuerdo previo, ni la creación de un Estado, para determinar lo que es propiedad de cada hombre, pues se establece naturalmente a través de su trabajo

La defensa de esta teoría está basada en la idea de que la privatización es la mejor forma de propiedad, dado que se incorporan el beneficio social, la riqueza y la mejora sobre las cosas, resultado, únicamente, del trabajo del hombre. (San Emeterio, 2005, pág. 209) Dentro de su concepción también es natural el derecho a heredar la tierra y el derecho de los propietarios de recibir los frutos de sus trabajadores, nociones que se suman a su defensa integral de la propiedad privada.

Locke encuentra una limitación a la cantidad de cosas que un hombre puede poseer a través de la misma línea argumentativa, la limitación natural que un hombre tiene en cuanto al trabajo provoca que no pueda hacerse propietario de todas las cosas, sino solo de aquellas que a través de su labor, logre apropiarse. Del mismo modo el hombre solo tiene derecho sobre aquellos bienes que le son útiles, y se sale de los límites del derecho natural si se apropia de algo que no puede usar y que puede perecer por esta razón. Igualmente, a diferencia de Hobbes, Locke le pone límites al poder político, aunque lo valida como protector y garante de seguridad.

Richard Cantillon afirma que los terratenientes son necesarios para la sociedad, pues ellos proporcionan los alimentos y los bienes para la supervivencia. La tierra es la fuente única de riqueza, pero esta solo se obtiene cuando los propietarios permiten a los demás habitantes de la sociedad trabajar, por esta relación recíproca el propietario obtiene una renta y los trabajadores obtienen el resto de las ganancias. Igualmente, los propietarios de las tierras son siempre minoría, en cualquier sociedad, esto ocurre inevitablemente, y de todos modos, resulta justificable, pues el propietario es más productivo cuando su propiedad es mayor. (Sanz Serrano, 2005, pág. 91)

Esta idea sobre la especial posición de la clase propietaria en la sociedad sería tomada y defendida por los fisiócratas (Spiegel, 1973, pág. 223), quienes además creían que el orden natural de las cosas estaba fundado en el individualismo económico y la defensa de las

libertades individuales. A partir de esto formularon su teoría de la propiedad. De forma similar a Locke, asumieron que el hombre tenía derecho natural sobre las cosas que era capaz de apropiarse mediante el trabajo, pero además afirmaron que el hecho de que el hombre tuviera certeza de que mediante su trabajo podría apropiarse de algo era lo que lo motivaba a realizarlo. De este modo no solo se veía la propiedad privada como una condición natural sino necesaria, puesto que era el motor del crecimiento económico. Los fisiócratas sacralizaron de tal manera la propiedad privada que acuñaron la idea de nula intervención estatal en la economía, e incluso asumieron que no era necesaria la igualdad en una sociedad; por el contrario, que la desigualdad reflejaba las diferencias individuales en los talentos de los hombres, lo que resultaba socialmente útil (Spiegel, 1973, pág. 227).

Jean Jacques Rousseau siguió la línea de Hobbes y Locke sobre el derecho natural y asumió igualmente que la propiedad privada surgía únicamente del trabajo, pero se distanció de las teorías de éstos y de los fisiócratas en un punto: Rousseau encontraba perniciosa la desigualdad entre los hombres. Llegó a afirmar que “el derecho de propiedad es el más sagrado de los derechos de los ciudadanos”, hasta el punto de que en una sociedad justa todos los hombres debían ser propietarios y todos debían trabajar. Nadie debía tener las provisiones más que para él mismo ni nadie debía vender su fuerza de trabajo, o usar la de alguien más. (Valenzuela, 2003, pág. 102)

Así pues la teoría de Rousseau en contra de la desigualdad en la propiedad, fue utilizada como base para la formulación de las teorías socialistas y propuso una línea de pensamiento diferente a la de los liberales más radicales, pero con la misma base argumentativa que tiene como sustento la relación propiedad-trabajo.

Por su parte, David Hume y Adam Smith mantuvieron el debate económico de la propiedad, basados en las teorías liberales del siglo XVII. Hume, mediante su teoría de la justicia y la propiedad, eliminó todo el preámbulo sobre el derecho natural afirmando que cualquiera que fuera la condición natural humana, la verdadera razón de la propiedad privada era su utilidad en la sociedad y propuso este concepto, la utilidad, que a su vez significaba el beneficio común, como fundamento general de su teoría. Por su parte Adam Smith no propuso ningún análisis novedoso para la propiedad, lo que constituye, para San Emeterio, un punto fundamental a resaltar, pues Smith asumió la importancia que conllevaba la

propiedad privada, pero no se preocupó por revisar su esencia; así pues, al ser Smith una de las grandes referencias de la economía, quienes fueran sus discípulos tampoco se preocuparon por esta discusión, y por lo tanto “a partir de entonces la ortodoxia en economía dejó de preguntarse el porqué de la propiedad y [...] la propiedad privada y su defensa por el Estado pasaron a ser supuestos implícitos sobre los cuales se construyó la nueva ciencia” (2005, pág. 299).

Todos estos movimientos y otros más que se han quedado sin mencionar, confluyeron en la revolución francesa en 1789. Este momento significó el final de la monarquía en Francia y por consiguiente el ascenso definitivo al poder de la clase burguesa, y significó, para la propiedad de la tierra, la instauración de un derecho absoluto, individual, subjetivo, natural, sagrado e inviolable. La constitución colombiana de 1886, según Julio Martínez (1900, pág. 18), consagraba “afortunadamente” el derecho inalienable de propiedad privada. Y así lo hacía también la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano.

Esta concepción se mantendría durante el siglo XIX pero sería refutada, y empezaría a ser reformulada, dando paso a teorías que propenderían por una visión menos totalitaria de la propiedad, que en el siglo XX, bajo un contexto más complejo, en el que se incluyen ya nociones urbanas, se consolidó viendo como necesario aumentar las funciones del estado y matizar los absolutismos sobre la propiedad.

2. LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO A PROPIEDAD URBANA

Durante el siglo XIX, explica en un artículo póstumo Estanislao Zuleta, ya se comenzaba a ver el hombre enfrentado a nuevos modos de vida, nuevas formas de relacionamiento social y nuevos tipos de organización del espacio, a causa de la aparición de las grandes ciudades. Varios autores decimonónicos dejaron plasmado en sus obras el asombro que les provocaba la nueva vida urbana, y resulta fácil encontrar descripciones detalladas de la vida en las grandes ciudades, en los libros de Baudelaire, Balzac y Poe, y también en las obras de Marx y Engels, autores cuya teoría sobre la propiedad y sus análisis sobre el concepto fueron importantes durante este siglo. (Zuleta, 2002)

Marx define la vida en la ciudad como la pérdida, por parte del individuo, del conocimiento del proceso productivo. Un sistema naciente de producción industrial va convirtiendo a los artesanos y campesinos en trabajadores asalariados, haciéndolos migrar del campo a la ciudad. (Zuleta, 2002) Y estos nuevos hombres de la ciudad, después de haber sido sacados de las aldeas dejando sus oficios tradicionales, resultan incapaces de producir sus propios bienes, como lo hicieran previamente en sus parcelas, y precisan de la división del trabajo para satisfacer sus necesidades; creando una tendencia cíclica urbanizadora que crecería desde ese momento y hasta nuestros días.

2.1. El ocaso de las teorías liberales del siglo XVIII

Durante este siglo, de acuerdo a Richard Schlatter, la teoría de los derechos naturales de Locke y sus contemporáneos y sus resultados en las leyes y los códigos civiles se mantuvo reinante, pero comenzó a ser vista como potencialmente subversiva:

[...] los análisis de la forma dominante de propiedad en Estados Unidos, en la que trabajo, propiedad y gestión han sido separados los unos de los otros de manera que el concepto básico de 'propiedad privada' no aplica en adelante, han hecho imposible defender los derechos modernos de propiedad bajo los términos de la tradición Lockean (Schlatter, 1951, pág. 278)⁷.

Así pues, tres grupos importantes de teóricos existieron en esta época. Los economistas clásicos, en primer lugar, que fueron los encargados de promover las teorías liberales del siglo anterior, mientras que, ante el objetivo de encontrar nuevas concepciones de los

⁷ Traducción libre del autor en todas las citas de R. Schlatter.

derechos de propiedad, aparecieron, en segundo lugar, los autores utilitaristas (y algunas otras corrientes afines desde la filosofía) y finalmente los socialistas.

Los utilitaristas señalaron las deficiencias de la teoría de los derechos naturales. Bentham argumentó que los famosos “derechos de propiedad” implicaban una noción de “propiedad intocable”, limitando de manera negativa la posibilidad de actuación del gobierno, que, para él, era conveniente. (Schlatter, 1951, pág. 245)

La corriente utilitarista encontraba en el concepto de derecho natural un obstáculo a la hora de hacer una distribución adecuada de la tierra y sus autores coincidieron en que no existía propiedad natural; sino que los derechos relacionados con ésta eran creados por la ley, en función de la utilidad, existiendo por lo tanto la posibilidad intrínseca de evolucionar y transformarse según las necesidades de la sociedad. (Schlatter, 1951, pág. 246)

Mill afirmó que si se seguía la línea argumentativa de la teoría de la propiedad-trabajo, la propiedad de la tierra solo podría ser natural para los cultivadores, situación que en términos prácticos era alejada de la realidad. Al mismo tiempo, concluyó que la propiedad que obtenían los individuos como herencias no debía ser concebida como natural, puesto que suponía una contradicción que terminaba por separar la propiedad con el trabajo. Para Mill ante estos dos puntos, cabía la posibilidad de que la institución de la propiedad privada fuera reformada, de manera que pudiera ser efectiva para el bienestar general. (Schlatter, 1951, pág. 250)

En resumen, se proponían alternativas en un contexto en donde la división económica hacía que fuera imposible para muchos trabajadores obtener propiedad a través de su trabajo y donde la distribución de las tierras no parecía ir por el camino de la equidad. F.W. Taussing (1921) explicaba que “donde hay una división tal de trabajo, es imposible determinar cuánto ha aportado cada individuo al producto final para poder decir que le es propio” y con esto, ante esta dificultad de aplicar la teoría de derecho natural y ante la necesidad de construir un concepto más complejo de ésta, se avanzó hacia una teoría que proponía que los hombres obtuvieran propiedad en virtud de la contribución marginal de su trabajo.

Dentro de esta misma tendencia, de ver con desconfianza la doctrina de los derechos naturales, surgieron las ideas de Kant y Hegel, que revivían los planteamientos de Rousseau. Para estos autores, quienes tuvieron pocas diferencias en su línea argumentativa, la propiedad

privada estaba justificada “por la operación trascendental del individuo de dirigir su voluntad sobre un objeto dado, y no por la operación mecánica de mezclar su trabajo con las cosas externas” (Schlatter, 1951, pág. 256) La apropiación de los objetos era una de las formas –la más importante- que tenía el individuo para externalizar su voluntad y ser libre, así pues, los hombres libres debían poder ejercer su voluntad, pero también respetar la de los demás.

Igualmente los individuos, para los autores idealistas, hacen parte de una sociedad que a su vez tiene unos intereses generales, superiores a los intereses singulares. Solo a través de la pertenencia a una sociedad es que el individuo disfruta de su libertad y por supuesto, del mantenimiento del bienestar general; de este modo justificaban la necesidad de un Estado regulador, que tuviera la capacidad de definir los derechos de propiedad de los habitantes y de determinar cuáles serían los intereses generales.

El historicismo del siglo diecinueve también aportó en el pensamiento sobre la propiedad privada, pero, nuevamente, distanciado de la teoría de derechos naturales. Para los historicistas, resultaba necesario justificar las instituciones, incluida la propiedad privada, a través del entendimiento de la evolución y el cambio de una sociedad. Quienes usaron este método lo hicieron para defender la propiedad privada. Sir Henry Maine, un autor algo tardío dentro de esta tendencia, expuso que el análisis histórico de antropólogos e historiadores, que mostraba evidencias de la existencia de sistemas de propiedad común en varias sociedades primitivas alrededor del mundo, dejaba ver que la propiedad privada, era el producto de la conciliación entre los derechos separados de las personas y los derechos compartidos de las comunidades, como consecuencia, únicamente, de un proceso largo de evolución, que de cualquier manera, era benéfico para la sociedad. (Schlatter, 1951, pág. 263)

Paralelamente, el pensamiento de Locke, especialmente su teoría de propiedad-trabajo, y el pensamiento historicista, fueron usados con otros objetivos por la corriente socialista. Los primeros socialistas, en Inglaterra, Estados Unidos y Francia se basaron en estas tendencias para argumentar sus ideas. Henry George, estadounidense, citó los trabajos de los historicistas para argumentar que “tanto histórica como éticamente la propiedad privada de la tierra es un robo” (George, 1879, pág. 370)⁸ demandando que las rentas de la

⁸ Citado por Richard Schlatter. P.264.

tierra eran producto del trabajo común. Robert Owen, inglés, defendió la idea de que la única forma legítima de acceso a la propiedad era el trabajo y que cualquier otra forma de adquisición de propiedad era injusta (Schlatter, 1951, pág. 270); Henri de Saint-Simon, francés ya había sustentado también esta idea, para él el problema estaba en la existencia de una clase ociosa y no trabajadora que obtenía parte de las ganancias hechas por el trabajo de los demás; sus discípulos se preocuparon por analizar las situaciones propias del sistema capitalista, y por buscar que a los hombres les fuera dada la propiedad en razón del valor del trabajo que aportaban en la creación de las riquezas. (Schlatter, 1951, pág. 271)

La teoría de propiedad-trabajo era usada ahora para atacar las largas concentraciones de tierra y las condiciones desiguales que imponía el nuevo sistema. Pierre Proudhon, también francés, afirmó que la propiedad de la tierra es un robo. Sus ideas son consideradas como la base del pensamiento anarquista. Argumentó que la tierra es un bien finito y que no puede existir un derecho de todos sobre algo que es finito, puesto que de esta manera la propiedad entra en conflicto cuando se le ha de garantizar a todos, a su vez argumentó que ésta tampoco puede concebirse como un derecho natural, puesto que ni la ocupación (1840, pág. 55) ni el trabajo (1840, pág. 69) tienen la facultad de avalar la apropiación de las cosas por parte del individuo, puesto que el trabajo es colectivo, la propiedad debe pertenecer a todos en común (1840, pág. 76). Afirmaba que todas las teorías creadas para defender la propiedad privada se basaban en el principio de igualdad, que, dentro del sistema de producción moderno, solo podía garantizarse mediante la distribución entre todos de los bienes producidos.

La carta del jefe Seattle, un documento de 1855, es un ejemplo interesante que deja entrever la condición de la propiedad que prevalecía en occidente en esta época. En esta carta el líder de la tribu Duwamish, que vivía en el estado de Washington, en Estados Unidos responde a una propuesta del entonces presidente, Franklin Pierce, quien les proponía a los indígenas comprarles su tierra y ofrecerles un espacio donde ellos pudieran vivir. En ella se hace referencia a las ciudades de los “hombres blancos” y a su proyecto expansionista, en oposición a la vida “salvaje” de los nativos, en donde su tierra era el único lugar para vivir y tenía por tanto un carácter sagrado. El jefe Seattle dice “Somos parte de la tierra y ella es

parte de nosotros [...] Por esto, cuando el Gran Jefe Blanco de Washington manda a decir que desea comprar nuestra tierra, pide mucho de nosotros” (Seattle, 1855)

Marx usó la teoría de propiedad-trabajo como lo hicieron los primeros socialistas y, como Proudhon, concibió el trabajo como un elemento de producción social. La teoría del trabajo fue usada por Marx para formular la teoría del valor-trabajo, que asume que el valor de las cosas es la suma del trabajo (social) necesario para producirlas y argumentó que consecuentemente, los trabajadores eran los únicos merecedores de la propiedad, que ellos mismos creaban, cosa que era denegada por el capitalismo. (Schlatter, 1951, pág. 274)

Para Marx la vida del ser humano es un proceso continuo de interrelaciones sociales, (Hunt, 1979, pág. 283), solo a través de las acciones sociales el hombre satisface sus necesidades individuales, y de este modo solo es posible la apropiación y transformación de la naturaleza como proceso social. Así “un individuo aislado no podría tener propiedad sobre la tierra o el suelo tanto como no podría hablar” (Marx, 1973, pág. 473)⁹ Estas afirmaciones le servirán a Marx para justificar que, al ser la propiedad la forma como el individuo se relaciona con la naturaleza, se convierte aquella en el vínculo también que conecta al individuo con la sociedad. (Hunt, 1979, pág. 284) Así pues, para Marx, la propiedad es una condición necesaria dentro de la relación del hombre con la naturaleza y dentro de un sistema de producción, pero no significa que esta sea concebida como propiedad privada.

Ya se había hecho aquí¹⁰ una referencia a la visión de Marx sobre el contexto social y económico de la época en que vivía, que es importante retomar. Marx propuso un análisis “universal” de la teoría de la propiedad en donde asumió una crítica a la propiedad privada como derecho natural y expuso que, por el contrario, al ser la vida del hombre realizable únicamente mediante las relaciones sociales, y al haber evidenciado históricamente la existencia de la propiedad común en la gran mayoría de sociedades primitivas, la apropiación en común de la tierra era la forma ideal de propiedad de la sociedad.

Los derechos de propiedad privada en el paso del feudalismo al capitalismo habían aparecido como la antítesis del modo de expropiación feudal, en el que el dueño de la tierra, afortunado con esta condición por nacimiento, podía expropiar el producto del trabajo de sus

⁹ Citado por E. K. Hunt. Traducción libre del autor.

¹⁰ Ver página 25.

vasallos sin participar en la producción; sin embargo, para Marx, no hubo ningún cambio. Los derechos de propiedad privada ignoraban la naturaleza social de la producción y terminaban siendo una nueva forma de expropiación del trabajo de otros, por parte de unos pocos. (Hunt, 1979, pág. 300) “Unos derechos que se habían fundado en la unión del trabajo y la propiedad habían terminado por separar estos dos elementos.” (Marx, 1961, págs. 583-584)¹¹ Marx entonces proponía una sociedad sin propiedad privada, lograda mediante un estado posterior al capitalismo, en el que fueran expropiados los medios de producción para ser posteriormente devueltos a los trabajadores, quienes los poseerían en común.

2.2. La función social de la propiedad privada

En este mismo siglo, surgió la propuesta de León Duguit¹² de entender la propiedad privada como una función social. Duguit fue un abogado francés, y por lo tanto su análisis tuvo como objeto principal de estudio los códigos civiles y las leyes desde la revolución francesa. Quizás sea por esta misma razón que sus ideas tomaron gran importancia dentro del análisis jurídico de la propiedad y lograron entrar a la mayoría de los códigos civiles y las constituciones, sobre todo en América Latina.

Para Duguit la idea de la propiedad como derecho subjetivo del capitalismo, implica un ejercicio abusivo, y un enfrentamiento entre la voluntad del propietario y el interés del Estado. (Pasquale, 2014, pág. 103) Las definiciones individualistas de la propiedad imperantes en los códigos civiles en aquella época significaban para Duguit un desconocimiento del verdadero objetivo de la propiedad privada, pues esta debía perseguir al mismo tiempo unos fines individuales y unos colectivos, pero solo se había limitado a la protección de los primeros. (Pasquale, 2014, pág. 104)

Así pues, Duguit afirmó que los propietarios tenían una posición en la sociedad y que en virtud de ella acarreaban una obligación social. Esto es, que como poseedores de la riqueza debían propender por el aumento de la riqueza general. De este modo, la propiedad se concibe como la función que tiene este propietario con la sociedad, y no

¹¹ De una cita hecha por E.K. Hunt. Traducción libre del autor.

¹² Las ideas de Duguit estaban fuertemente influenciadas por las de Augusto Comte y Émile Durkheim y algunos autores dicen que el concepto de función social de la propiedad venía desde ellos. No obstante, lo más frecuente en la academia es encontrar a Duguit como el creador del concepto.

como un derecho individual, y la protección de este propietario –y de su propiedad– dependerán únicamente del cumplimiento de su función. (Pasquale, 2014, pág. 105)

2.3. Los nuevos agentes dentro de la configuración de la propiedad urbana

El aumento de la población en las ciudades y la consolidación del sistema capitalista dieron origen durante los siglos XIX y XX a una serie de “agentes” que eran nuevos dentro del sistema de propiedad y que eran, además, propios de un contexto urbano. Para explicar la aparición de estos agentes y su función dentro sistema de producción de suelo se usa como principal referencia el análisis hecho por Samuel Jaramillo, titulado “La evolución histórica de la propiedad del suelo urbano” (Jaramillo, 2009), en donde hace un paralelo entre la configuración de la propiedad territorial en Francia y en Colombia.

Hablemos en primer lugar de lo que ocurrió en Francia. Inicialmente la población que llegaba a las ciudades, a causa del afianzamiento del capitalismo, se organizó bajo un sistema de arrendamientos a corto plazo que en periodos anteriores había sido excepcional. La propiedad urbana comenzó a concentrarse en pequeños grupos poblacionales que configuraron un primer “agente” que Jaramillo llama “rentista”. Eran los propietarios de las tierras, que ofrecían a los nuevos habitantes de las ciudades un alquiler en un inmueble; con frecuencia estos propietarios eran herederos del sistema de propiedad feudal o individuos adinerados que habían acumulado riquezas y habían comprado estas propiedades. (2009, pág. 382)

La mayoría de la vivienda era construida por el mismo propietario de la tierra o mediante encargo a algún obrero constructor, con frecuencia el rentista buscaba producir vivienda para los sectores más adinerados de la sociedad. Las clases populares tenían ingresos tan bajos que producir vivienda para ellos resultaba un negocio sumamente riesgoso. Igualmente la construcción de vivienda para este sector de la sociedad frecuentemente se hacía en condiciones precarias, asunto que Friedrich Engels advirtió como una limitación estructural del capitalismo en su texto “contribución al problema de la vivienda” (1873).

En Europa, este grupo social de bajos ingresos terminó siendo abarcado por el mismo sistema de alquiler de vivienda, que aprovechó las altas demandas; por esto, y por algunas condiciones que no permitían producir vivienda autoconstruida en masa, en sectores periféricos, no proliferó la urbanización informal en este continente. (Jaramillo, 2009, pág. 384)

Hacia finales del siglo XIX el “rentista” comenzó a decaer y dio paso a un nuevo agente, “el promotor inmobiliario”; éste se encargaba de construir vivienda en masa, para después vendérsela a los rentistas y en menor medida a los habitantes comunes de la ciudad, usuarios finales de la vivienda, que cada vez iban teniendo más posibilidades de adquirir propiedad. Los promotores inmobiliarios aprovecharon mejor el crecimiento abrupto de la demanda, puesto que la producción capitalista de suelo resultaba mucho más eficiente. (Jaramillo, 2009, pág. 386)

Este crecimiento de la demanda provocó también que fuera necesario crear suelos de expansión en la ciudad. El Estado resolvió, según los planes de crecimiento de la ciudad, expropiar algunos terrenos y adjudicar a los privados las obras de división de los lotes y construcción, y así nació un nuevo “agente” que fue el “lotificador”. Los “lotificadores” obtuvieron unas rentas inmensas gracias a un auge del mercado inmobiliario de finales del siglo XIX, que duraría hacia 1913. El Estado intervendría haciendo reducir las ganancias de estos agentes inmobiliarios, pues sus políticas, en procura de garantizar la vivienda de los más pobres, consistían en abaratar los precios de la vivienda y de los cánones de arrendamiento (Jaramillo, 2009, pág. 387-390)

En Colombia hasta finales de la segunda década del siglo XX se mantuvo una estructura de propiedad heredada de la organización colonial. Y la aparición de estos agentes sería un poco tardía. Las clases altas en su mayoría obtenían sus viviendas mediante la construcción por encargo, mientras que las clases bajas utilizaban la autoconstrucción. La ciudad, por su parte, se expandía poco (aun cuando había crecimiento poblacional acelerado) porque los terratenientes rurales de la periferia protegían sus tierras, lo que permitió que durante estos años existiera un control eficaz de las formas de ocupación irregulares.

Después de 1930 comenzó un periodo de evolución de la propiedad territorial, que tendría como impulso la ley 200 de 1936¹³. El primer agente que aparece dentro del crecimiento de las ciudades colombianas ya no será el rentista, como lo fue en Francia, sino el “urbanizador”, similar al “lotificador” del contexto europeo. La función del urbanizador era simplemente fraccionar los terrenos a las afueras de la ciudad para después venderlos a los pobladores urbanos, quienes se encargaban de la construcción, bien fuera por encargo o mediante autoconstrucción. (Jaramillo, 2009, pág. 401) Este agente se fortaleció desde su aparición gracias a una “explosión” de la ciudad, sobre terrenos periféricos. El crecimiento de los precios del suelo se veía como símbolo de crecimiento económico, por lo que la función de este agente era bien vista y la regulación del Estado era poca.

Por su parte, Después de 1950, en Europa, se dio un cambio sustancial. Los bancos abrieron la posibilidad de ofrecer a los usuarios finales comprar vivienda con pagos a largo plazo mediante el crédito. Esto permitió la mutación del promotor inmobiliario que adquirió un carácter más capitalista, diferenciándose de aquel del siglo XIX en que vendía al usuario final, saltándose la intermediación con el rentista, y en que no era en realidad un agente productivo, porque encargaba la edificación a un contratista; tampoco era dueño de la tierra sino que la adquiría solo para ejecutar sus proyectos. Este nuevo promotor es un agente que continúa vigente y es resultado de la consolidación de las relaciones capitalistas de producción y circulación del suelo (Jaramillo, 2009, pág. 392).

El Estado cuyas funciones hasta el momento habían sido reguladoras y, en algunos casos, de planificación, pasó a ser productor de vivienda, incluso llegando a superar al promotor privado dentro del total de producción de vivienda en algunos años durante la década de 1960, en Francia. (Jaramillo, 2009, pág. 393)

¹³ Ley que incluyó los primeros atisbos de función social de la propiedad de la tierra en nuestra legislación, así como otros conceptos importantes de valor del suelo, y que además fue resultado de una serie de debates sobre la tierra que buscaban reformar la visión de propiedad que regía desde la constitución de 1886. Para una explicación detallada de estos debates y del alcance de la ley puede consultarse el trabajo de E. Batista y J.I. Coral. (Batista & Coral, 2010)

En Colombia el urbanizador se mantendría vigente, y desde 1950 tomaría el papel también de promotor inmobiliario periférico. La demanda de viviendas producidas en masa había aumentado y la ciudad había configurado un sistema de división espacial que hacía fácil prever cuáles eran los mejores terrenos para la promoción inmobiliaria. Este agente tenía algunas ventajas sobre los promotores capitalistas: era dueño de la tierra que después destinaba a construcción, así que no debía repartir las ganancias del aumento del precio del suelo, y se beneficiaba de una tendencia de la gente a querer vivir en la periferia, en sectores con densidades bajas, permitiendo que pudiera usar más cantidades de tierra en beneficio suyo. (Jaramillo, 2009, pág. 407)

En su papel de urbanizador, este agente también se encargó de adecuar terrenos para las clases de menores ingresos. La segregación espacial que ya existía en la ciudad ayudó a que los urbanizadores aceleraran sus ganancias vendiendo su tierra a los más pobres antes que esperar la llegada de población adinerada que trajera un crecimiento en los precios del suelo, que probablemente no se iba a dar. Este fenómeno, combinado con la autoconstrucción ayudó a la creación de la urbanización informal y, cabe aclarar, se expandió en Latinoamérica como uno de los principales métodos de creación de ciudad, y en virtud de sus condiciones particulares de marginalidad e informalidad, se posicionó como un tema importante de debate y análisis. El Estado, incursionó hacia la década de 1950, como promotor de vivienda a bajo costo, mediante la creación de institutos que se ocupaban de la construcción. Intentando resolver el problema de escasez de vivienda.

Los promotores capitalistas aparecieron un poco más tarde en el panorama, hacia 1970. Los urbanizadores habían perdido solidez, en parte porque habían empezado a escasear los vastos terrenos de expansión antes existentes y los promotores capitalistas se vieron ayudados por nuevas políticas estatales que buscaban convertir a la construcción en un sector generador de capital, que los impulsó aún más a partir de 1990, cuando el Estado les cedió su parte de la producción de vivienda dándole paso a políticas de corte liberal, como los créditos a la demanda. (Jaramillo, 2009, pág. 412-420)

Dentro de estos esquemas de producción de suelo está presente un agente fundamental, que es el propietario original de la tierra. Para entender la situación de este agente es importante antes aclarar varios puntos. Primero, la construcción de nuevo suelo se hace tanto en terrenos de expansión en la periferia de la ciudad como en terrenos previamente construidos, normalmente de propiedad privada, mediante, por ejemplo, proyectos de renovación. Segundo, los propietarios iniciales pueden ser grandes propietarios, i.e. con vastas extensiones de terreno, condición que se presenta normalmente en terrenos periféricos rurales, o pequeños propietarios, i.e. dueños de una pequeña parcela, un local comercial, una casa o un apartamento. Tercero, los propietarios iniciales pueden no concebir su propiedad como un capital ficticio, tal y como es entendida dentro de la lógica meramente capitalista, puesto que para ellos desprenderse de su propiedad puede significar un traumatismo social al que difícilmente puede ponerse precio dentro del mercado de tierras, esto porque los propietarios iniciales crean un nexo con su propiedad asociándola con factores personales de su vida, por ejemplo, su trabajo, su historia o sus relaciones sociales. (Jaramillo, 2009, pág. 394-397)

Así pues, de estas características particulares de este agente nacen varias condiciones que configuran un cuadro complejo de “intereses encontrados” en relación con la propiedad del suelo. Por un lado, los promotores inmobiliarios se enfrentan a lo que podrían llamarse lógicas “precapitalistas” puesto que les resulta más difícil acceder al suelo para ejecutar sus proyectos, obstaculizando algunos procesos de renovación urbana o expansión y en ocasiones aumentando los precios del suelo. Por otro lado, estos mismos promotores disputan con los terratenientes y con los fraccionadores el excedente asociado al aumento del precio del suelo, intención que (en ambos agentes) se conoce como especulación, y que también trae consigo cambios en los precios del suelo y obstáculos en la ejecución de proyectos. (Jaramillo, 2009, pág. 397)

Finalmente dos agentes externos, de diferente naturaleza, se incluyen dentro de este cuadro porque, de alguna manera, resultan afectados por el movimiento en la propiedad territorial urbana y asimismo toman posición frente a lo que ocurre en esta materia. Estos agentes son el gran capital, en términos globales, quien se ve afectado por la

elevación en los precios del suelo que encarece la mano de obra y el costo final de las demás mercancías; y los sectores populares, consumidores del espacio construido, a quienes también afecta el aumento en los precios del suelo que en definitiva van a comprar. (Jaramillo, 2009, pág. 398.)

Al final del siglo XX, entre una gran cantidad de teorías, cabe mencionar dos que tuvieron una importante repercusión en Latinoamérica, habían reaparecido las teorías liberales, de la mano de la escuela austriaca, de las cuales son rescatables las ideas de Ludwig Von Mises y Friedrich Hayek, quienes tomaron los planteamientos de los historicistas y defendieron la propiedad privada y la eliminación de la intervención estatal (Hayek, 1988), que también defendería John Rawls y Walter Block. Y de otra parte, aparecería la escuela neoinstitucional con la “teoría de los derechos de propiedad”, que será retomada por algunos autores latinoamericanos.

3. LAS PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS DESDE 1990 HASTA 2014

Las características de los sistemas urbanos actuales llevaron el debate sobre la propiedad del suelo a un nueva esfera de análisis y las condiciones y los retos¹⁴ propios de nuestra región que, según la ONU, es la más urbanizada del mundo,¹⁵ lo hicieron necesario y le otorgaron vigencia. Varias tendencias y enfoques han figurado en el espectro de las ideas sobre la propiedad urbana a partir de entonces; en la academia según la disciplina e incluso según el peso que se le dé a cada elemento de los que conforman el vasto concepto de la propiedad privada es frecuente encontrar clasificaciones diferentes de estas tendencias.

El análisis que aquí se hace utiliza fuentes de varias disciplinas e intenta retomar los elementos y ejes de discusión que conforman el debate de la propiedad del suelo urbano en la actualidad y en nuestro contexto, desglosando el concepto de la propiedad del suelo urbano y tomando punto por punto las ideas más relevantes. Aquí se presentan compiladas las ideas y tendencias de los autores. En el anexo 1 puede encontrarse la clasificación completa de los autores estudiados, incluyendo los conceptos que son tratados en cada texto y sus ideas principales.

Los elementos conformantes del concepto de propiedad urbana, son resultado tanto del análisis hecho en los dos capítulos anteriores y de la revisión bibliográfica de los textos que componen el periodo de estudio de este capítulo. Las diferencias en el contexto han hecho que el debate en los últimos años haya dejado de lado discusiones que anteriormente eran cardinales. Por ejemplo, es escaso ahora que se planteen discusiones sobre la naturalidad de los derechos de propiedad, ni tampoco sobre su origen o su condición más primitiva, y son más habituales ahora los intentos por defender una forma de propiedad que resulta, según la posición del autor, ser una herramienta más útil y beneficiosa para la sociedad, dentro de objetivos casi siempre claros y unánimes de bienestar e igualdad.

¹⁴ En los países latinoamericanos la pobreza, la desigualdad y la tardía regulación de los derechos de propiedad, que hizo que se mantuviera por muchos años el sistema colonial, habían provocado que en nuestras ciudades se hiciera necesaria una discusión más profunda sobre los derechos de propiedad y sobre el papel del Estado. Esto también porque en nuestro entorno todavía estábamos escasos de herramientas para enfrentar el excesivo crecimiento poblacional, la ocupación informal y las desigualdades sociales y económicas.

¹⁵ El 80% de su población vive en ciudades. Comparar con el Informe Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012.

Así pues, los puntos revisados son: a) La visión general sobre el mercado de suelo b) el papel del Estado c) los asentamientos informales urbanos y d) los fenómenos especulativos. Se hace aquí un barrido de las ideas de los autores y de sus aportes a la discusión, así como de conclusiones importantes a las que se han llegado en estudios de caso e investigaciones locales.

3.1. Visión general sobre el mercado de suelo

A partir el análisis propuesto por Jaramillo (2009) se nombraron en el capítulo anterior los agentes que están inmersos dentro del sistema de creación y uso del suelo urbano, que el autor llama espacio construido, término que se acuña para hacer una diferenciación con el suelo en su forma rústica, como terreno baldío, rural, o urbanizado sin desarrollar. El sistema de producción de suelo actúa como una compleja red en la que todos los agentes participan constantemente, por esa razón, casi siempre aparecerán la mayoría de ellos inmersos cuando se habla de alguno de los elementos de la propiedad del suelo urbano o de esta como concepto general.

El elemento de discusión general sobre el mercado del suelo se plantea aquí con respecto a la visión sobre el alcance de la propiedad como valor de cambio dentro de la sociedad actual. Enmarca el debate sobre el tránsito hacia una propiedad del suelo urbano inmersa totalmente dentro de prácticas capitalistas, así como las referencias generales a la producción de suelo y las dicotomías, retos y contradicciones que se pueden presentar ante la coexistencia de prácticas capitalistas y “precapitalistas” dentro del proceso de desarrollo de la ciudad.

Para algunos autores el tránsito hacia una producción capitalista del suelo es fundamental. Quienes defienden esta posición encuentran una ventaja sustancial en el mercado de suelos, y con frecuencia figuran al promotor inmobiliario capitalista privado como el agente principal en la construcción de ciudad, basados en la idea de generar un sistema de propiedad transable que garantice a los ciudadanos una pertenencia al mercado, argumentando que la propiedad privada es el capital inicial con el que cada ciudadano se integra a la sociedad y ejerce su libertad. Hernando de Soto afirma que

“El principal problema de estos países [los países en vías de desarrollo] no es la falta de sentido empresarial: en los últimos 40 años los pobres han acumulado millones de millones de dólares en

inmuebles. De lo que carecen los pobres es de un fácil acceso a los mecanismos de propiedad que les permita aprovechar legalmente el potencial económico de sus activos para producir, afianzar o garantizar mayor valor en el mercado ampliado.” (2001, págs. 77-78)

En su visión más radical esta tendencia cree que el mercado, por sí solo, puede satisfacer las demandas de desarrollo de la sociedad, mientras se mantenga defendido por parte del Estado. No obstante, dentro del debate latinoamericano, en contextos urbanos esta posición está prácticamente superada. Óscar Borrero afirma que en un principio el sector privado y el partido conservador, en el caso colombiano, fueron reticentes para aceptar cualquier tipo de regulaciones por parte del Estado sobre el mercado de tierras que comenzaron con la ley 9 de 1989, sin embargo, terminaron encontrando oportunidades de negocio con algunos instrumentos que se proponía dicha ley y propiciaron la creación de una ley posterior de gestión del suelo, que fue la ley 388 de 1997. (Borrero, 2003)

Esta aceptación generalizada de la necesidad de una intervención estatal en las políticas urbanas de propiedad del suelo se puede constatar en los resultados de la revisión bibliográfica. Solamente fueron encontrados los textos de Hernando de Soto (1990) y (2001) y Elisa Botero Duque (2007), que defendieran la idea de limitar al máximo la regulación del Estado sobre la propiedad privada. Este tipo de ideas liberales son importantes en otros debates en nuestro continente y en el mundo, incluso con referencias importantes al derecho de propiedad, sin embargo, suelen ser generales en sus referencias y no ocuparse de las particularidades del suelo urbano, ni asociar sus ideas con un análisis sobre el mercado de suelos en la ciudad. Es probable que esta situación se deba a la gran preocupación que existe frente al acceso a la vivienda y al disfrute de la ciudad por parte de las poblaciones urbanas más pobres, que ha provocado que se acepte con más facilidad la necesidad de una política urbana desde el Estado.

Así pues, surgirá una tendencia, más extendida, que encuentra insuficiente la acción del mercado para atender algunas necesidades de la ciudad. Y que le otorgará funciones y capacidades al Estado, que analizaremos más adelante. El Estado aparece entonces para ocuparse de estas necesidades urbanas, pero regresa aquí una contradicción: la acción mal orientada del Estado puede provocar serios problemas sociales, peores que los que se tenían antes de dicha intervención. Esto lo señala

Margaret Everett, en su estudio sobre los desalojos en Chapinero en Bogotá, quien cuenta que, bajo la excusa de la protección del medio ambiente y de programas de renovación, fueron desalojadas algunas poblaciones vulnerables de sus barrios, donde llevaban viviendo varios años y donde habían desarrollado altos grados de apropiación y cohesión social.

Este caso particular combina dos situaciones agravando el problema. Además de las circunstancias propias de cualquier desalojo o reasentamiento, en este caso los habitantes de los barrios afectados eran considerados informales y carecían de títulos de propiedad. La solución planteada por Everett, consistiría en agilizar los procesos de titulación en zonas informales para dar herramientas de defensa jurídica a los habitantes de estos barrios. (Everett, 1999) Solución que lleva intrínseca la idea de la importancia de la propiedad privada como garante de libertades y derechos.

Esta “contradicción” entre Estado y población no afecta solo a los asentamientos informales, sino que también puede presentarse en los procesos de renovación urbana y en la aplicación de otros instrumentos de gestión, sin embargo resulta un tema alarmante para la academia más que todo cuando se presenta en condiciones de informalidad, por lo tanto, termina incluyéndose dentro de las discusiones sobre la propiedad privada en este tipo de asentamientos; así, aunque esta esté cada vez más regulada, problemáticas como la mencionada anteriormente justifican el mantenimiento de derechos de propiedad de los ciudadanos, haciendo que se defiendan como un aspecto fundamental en la mayoría de los autores y continúen siendo una institución importante dentro de la visión de ciudad.

Esta es entonces la concepción que han tomado la mayoría de países latinoamericanos a partir de los años 90, dejando de lado la pregunta de si el Estado debe o no intervenir, a responder ahora cómo y con qué herramientas interviene, dentro de un contexto de propiedad privada pero con grandes problemáticas de desigualdad y falta de acceso. No obstante, una visión interesante aparece también dentro de los autores latinoamericanos que niega la necesidad de la propiedad privada urbana, o al menos que cuestiona su carácter como únicamente bien transable. Marta Arévalo y Guillermo Bazoberry proponen asociar la concepción de la propiedad privada urbana

a la idea de territorio, que comprende el espacio físico con un contenido social, asociado a las formas de vida y las interacciones que allí ocurren. Esto con el fin de que se tengan en cuenta las realidades sociales a la hora de hacer políticas urbanas y de controlar el funcionamiento del mercado. (Arévalo & Bazoberry, 2012)

3.2. El papel del Estado

El Estado tiene hoy en día un papel mucho más importante y complejo sobre la propiedad privada que el que tuvo en algún momento, sobre todo porque, como hemos mencionado, poco se cuestiona hoy en día la necesidad de su intervención en el suelo urbano. El Estado recibe entonces varias funciones, todas nacidas de una inmensa necesidad de disminuir los niveles de desigualdad, segregación e informalidad y de impulsar el desarrollo urbano.

Una de las funciones que se le asignan al Estado es garantizar el acceso a la vivienda y a los servicios de los más pobres. Para esto el Estado puede funcionar como agente activo dentro de la producción del espacio construido, haciendo vivienda a través de programas públicos, o puede valerse de una asociación público-privada o incluso puede dejar esta materia a los constructores privados, incentivando la inversión.

Las políticas liberales de los años 90 en Colombia, como vimos, optaron por la última opción, eliminando el promotor estatal de vivienda que hasta el momento había existido. (Cuervo & Jaramillo, 2009) El Estado cumple entonces aquí la función de subsidiar a la demanda, entregándole a la gente dinero y convirtiéndolos en demanda solvente haciendo que puedan “pagar” las viviendas ofrecidas en el mercado.

Esta política busca que los promotores capitalistas puedan ofrecer vivienda a precios que les sean rentables, entendiendo que el Estado financia la diferencia entre el precio de la vivienda en el mercado y la capacidad adquisitiva del usuario final. Con esta política de vivienda se persiguen dos objetivos, que aparecen en el texto sobre la política de vivienda de Sandra Suárez, ex ministra de vivienda de Colombia. Primero, aumentar el número de propietarios y segundo fomentar la inversión inmobiliaria privada. Ambas cosas orientadas hacia el crecimiento del capital (Pizano & Suárez, 2006)

Algunos consideran que esta no es la mejor forma de garantizar la vivienda a quien no tiene acceso a ella, Benjamín Nahoum (2012) se adhiere a esta posición y critica las

políticas liberales de años anteriores. Plantea que los pobres en Latinoamérica están condenados a vivir en los bordes de la ciudad con condiciones muy precarias de acceso a servicios y con serios problemas habitacionales, incluso cuando su vivienda no es de carácter informal, a causa de una errónea concepción de la propiedad privada. A su juicio un derecho de propiedad para toda la población no se puede garantizar mediante la concepción de propiedad privada, y los gobiernos se lavaron las manos asumiendo que la responsabilidad de garantizar servicios ya no era su tarea, sino que era del sector privado. El desarrollo urbano se dificulta cuando la totalidad de los terrenos urbanizados están en manos privadas, porque la decisión, de si se usan o no esas tierras, depende del terrateniente y al final es éste quien decide el futuro de urbanización de la ciudad, reproduciendo las mismas problemáticas urbanas existentes. De este modo Nahoum propone que el Estado debe intervenir, “para complementar la acción del mercado —y si es necesario para reemplazarla—, creando una oferta hoy inexistente para una demanda desbordante.” (Nahoum, 2012, pág. 19)

Edésio Fernandes deja ver un obstáculo importante que tiene hoy en día la intervención estatal. Manifiesta que se ha avanzado en el reconocimiento de la función social de la propiedad privada y de la necesidad de la intervención estatal en nuestro continente, pero que paralelamente se han hecho políticas de privatización y liberalización que promueven otra interpretación de los derechos de propiedad, individualista y tradicional. — esto puede ser resultado, a juicio de quien escribe, del mantenimiento de concepciones de propiedad preurbanas inmersas en contextos urbanos- Para Fernandes el resultado de esto es una brecha entre dos definiciones de propiedad conviviendo, que dificultan los objetivos de redefinición de la propiedad urbana. (Fernandes, 1999)

Luis Enrique Trundle también encuentra algunas contradicciones en este sentido. Afirma que los recursos que aparecen en la legislación hondureña, para la intervención estatal, como la expropiación de tierras han sido ilusorios. Esto se debe a que el sistema judicial tiende a beneficiar a unos pocos, fallando a favor de los privados, todo esto sumado a un plano de corrupción y politiquería que han dificultado las recuperaciones de tierras y la redistribución. (Trundle, 2012) Este caso no es único de Nicaragua, y fácilmente puede ocurrir también en los demás países de Latinoamérica.

Algunos autores toman una posición más radical, Mariana Giaretto (2010, pág. 137) afirma que la intervención estatal en la propiedad privada mantiene las contradicciones propias del mercado de suelo, en favor de los intereses de las clases dominantes, afirmando que la real supresión de estas contradicciones requiere la aniquilación del sistema capitalista y su motor principal, que es la propiedad privada.

No obstante, las intenciones se han puesto en fortalecer la acción del Estado, tanto dentro de la academia como desde los mismos gobiernos, y una parte fundamental del fortalecimiento de estas funciones es la creación y el mejoramiento de los instrumentos de gestión del suelo. Óscar Alfonso describe la idea, ya generalizada, de la necesidad de la intervención estatal, desde el enfoque de la economía neoinstitucional. Afirma que “la regulación urbanística propone el alcance de estándares urbanísticos que propicien una ciudad con un elevado patrón de calidad de vida que, de otra manera, difícilmente se podría lograr” (Alfonso, 2009, pág. 22) e incluso plantea que la intervención estatal es previa a la existencia del mercado y nace de una incapacidad social de producir las funciones públicas de habitabilidad y accesibilidad urbanas.

Así pues, los instrumentos de gestión del suelo y de planificación se han configurado como la gran herramienta de los estados para intervenir en la propiedad del suelo urbano. Son muchos los instrumentos que actualmente han sido creados e incluidos en las legislaciones urbanas, con objetivos diferentes. María Mercedes Maldonado (2006, pág. 64) hace un recuento de estos instrumentos, entre los que están los planes de ordenamiento (en otros lugares llamados planes de zonificación) que regulan los usos del suelo, la expropiación de suelos, entre otra gran cantidad de instrumentos (algunos de los cuales veremos más adelante) y un interesante instrumento aplicado en Colombia, que cabe resaltar aquí, conocido como Plan Parcial. Este permite la cooperación entre propietarios vecinos para la formulación de un proyecto urbanístico de gran magnitud, convirtiendo a la propiedad urbana en una especie de “acción”, en donde el propietario pasa de ser dueño de su porción de tierra a ser dueño de un porcentaje de participación dentro de un proyecto, compartida con sus vecinos, permitiendo aprovechar mejor el suelo y proponiendo una visión totalmente nueva del concepto de propiedad urbana.

3.3. Los asentamientos informales urbanos

La informalidad constituye uno de los temas más relevantes dentro de las discusiones latinoamericanas sobre el suelo. El debate sobre las causas de la informalidad y sobre las posibles soluciones que se podrían dar a este fenómeno ha sido tratado como un tema separado de los demás por su relevancia dentro del contexto latinoamericano, y de este modo las ideas sobre la propiedad del suelo cuando hacen referencia a este concepto toman un matiz diferente.

A grandes rasgos, podría hablarse de dos aproximaciones frecuentes que intentan explicar las causas de la informalidad urbana y proponer soluciones a esta. Para un grupo de autores, la causa está en una falla del Estado, quien no garantiza la entrada de estos habitantes al mercado de suelos; mientras que para otro grupo de autores es una falla del mercado, que por sus precios altos no permite que todos los habitantes puedan comprar suelo. Un ejemplo de una explicación de las causas como falla del Estado podemos encontrarla en el estudio de Orlando Muñoz “Urbanizaciones Piratas” (2014); por su parte un ejemplo de la crítica al mercado se encuentra en el texto “informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra” (Smolka, 2003).

Desde estas mismas perspectivas nacen dos soluciones diferentes, que han sido tratadas de diferentes formas, con resultados variables. La primera solución frecuente que se ha dado a las urbanizaciones informales consiste en las grandes oleadas de formalización de la propiedad en barrios informales, llamados programas de regularización, que buscan como objetivo principal dotar de un título de propiedad a los ocupantes de estos barrios. Para quienes defienden esta tendencia, la formalización y defensa de la propiedad privada son el vehículo principal hacia la consolidación de un sistema de suelo más igualitario. Son importantes en esta materia los trabajos de Teolinda Bolívar (2001), M. Everett (1999) y César Carranza-Álvarez y Francisco Ternera-Barrios (2010), e incluso Hernando de Soto (1990)

De una manera más detallada, Jaramillo expone algunas aproximaciones teóricas sobre este fenómeno, yendo unos años más atrás. El autor Encontró tres corrientes de pensamiento que han predominado en la creación de políticas sobre esta cuestión. La primera de estas corrientes es “la teoría de la marginalidad”. Para los seguidores de esta corriente la

ciudad desempeña un papel fundamental en el paso de un estadio “tradicional” de la sociedad, característico del mundo rural, a un estadio “moderno”, propio de los fenómenos sociales generados por la industrialización. Sin embargo, afirman que en las ciudades latinoamericanas subsisten elementos propios de esa sociedad tradicional y se reproducen en el territorio a través de las aglomeraciones informales, por parte de grupos que quedan al margen del progreso y la transformación social, influenciados además por barreras culturales, que además terminan poniendo obstáculos a esta transición a la sociedad moderna. Esta teoría de la marginalidad fue tomada tanto por corrientes de derecha como de izquierda, conduciendo a políticas diferentes en el tratamiento de la informalidad. Los primeros optaron por erradicar los barrios informales y buscar ofrecer condiciones de vivienda promovidas por el Estado “modernos” acordes con las características funcionales del urbanismo de la ciudad, entendida como un todo. Los segundos propusieron incentivar la autoconstrucción y sustituir la acción promotora del Estado por un apoyo a dicha práctica de producción de vivienda.

Una segunda corriente es una reacción a la Teoría de la marginalidad desde el estructuralismo y el marxismo. Esta corriente cuestiona el dualismo que proponía la anterior teoría entre una sección tradicional de la sociedad y otra moderna, y asimismo critica la idea de que el atraso de la parte tradicional fuera producto de un obstáculo cultural. Se dijo entonces que la causa de la marginalidad espacial urbana no era otra que la manifestación de un sistema desigual en el que los países de la periferia debían asumir un sistema de salarios bajos. Así pues, la aproximación marxista introduce la idea de las relaciones de mercado capitalistas tienen dificultades para abastecer la demanda de vivienda por las características propias del proceso de producción, dando como resultado que otro tipo de esquemas se ocupen de la producción de vivienda de los más pobres. Su propuesta entonces se aparta totalmente de las ideas de la Teoría de la marginalidad de izquierda y en parte de las de derecha, aunque parezca paradójico. Plantean entonces exigir a los empleadores mejores salarios y aumentar la producción estatal de vivienda.

Una tercera corriente es una noción liberal de la informalidad que surge de la reformulación de los planteamientos de la teoría de la marginalidad. Esta corriente afirma que la informalidad surge de una condición de pobreza, asociada a la imposibilidad de algunos de acceder a la dinámica mercantil. Toma dos vertientes en cuanto a las propuestas

de acción. Por un lado, una línea propone que el Estado proporcione a los habitantes un crédito con el que puedan pagar una vivienda de las que circulan en el mercado; y una segunda línea, que toma los planteamientos de la teoría de la marginalidad de izquierda, y propone reorientar las prácticas de autoconstrucción, mediante la formalización de los derechos de propiedad, que les inyecte dinamismo económico.

Finalmente Jaramillo propone una reinterpretación de la corriente marxista, como una nueva mirada al problema de la informalidad. Se trata de una nueva interpretación, que todavía es embrionaria, pero que propone algunos puntos nuevos para el debate. Para el autor las urbanizaciones informales están lejos de ser una práctica por fuera del mercado, de hecho, las viviendas que se construyen en estas urbanizaciones con frecuencia tienen un precio, algunas se usan como medio para generar renta, mediante el alquiler y, a pesar de su carácter informal, se ha comprobado que participan en procesos de compraventa. Del mismo modo el usuario final de la vivienda actúa bajo una racionalidad propia del mercado, al escoger este modo de vivienda frente a otros, o al escoger, por ejemplo, pagar al fraccionador por la tierra en vez de invadir un terreno. Aunque no hace una propuesta de política, afirma que es importante entender este fenómeno como inmerso en el mercado. (2012)

Aunque las prácticas de formalización de asentamientos han sido muy comunes en los países latinoamericanos, no han tenido siempre buenos resultados. Edésio Fernandes plantea que la mala interpretación de las ideas liberales ha generado que los Estados intervengan negativamente en la solución de la informalidad. Su argumento es que los gobiernos al interpretar estas ideas formularon planes que solo incluían la simple formalización del derecho de propiedad; programas que no resultaron efectivos en las comunidades. Propone que se anexasen al marco jurídico que regula las políticas sobre la informalidad herramientas que faciliten crear oportunidades reales en los barrios informales. (Fernandes, 2001) La idea general de Fernandes se basa en la necesidad de que el Estado garantice el acceso a infraestructura y servicios, y en general a una mejor calidad de vida, haga seguimiento a sus programas, y al final sí formalice los títulos de propiedad. Propuesta que aparece en un trabajo que realizó junto a Martim Smolka (2004)

Claudia Damasio y M. Smolka proponen un instrumento nuevo, surgido de un caso de éxito en la ciudad de Porto Alegre, al sur de Brasil.¹⁶ Para los autores los programas de regularización, son costosos, incluso más que la creación de suelo nuevo, y con frecuencia poco efectivos. Se trata de una asociación público-privada entre el Estado y un agente promotor privado. El Estado ofrece a este promotor algunas ventajas, como reducciones tributarias y agilización de procesos, y el promotor se compromete en la construcción de vivienda a bajo costo.

La novedad de este instrumento, que tiene el nombre de “urbanizador social”, está, entre otras, en el origen del promotor, pues con frecuencia se trata de urbanizadores, promotores, propietarios o cooperativas que ya tienen experiencia con el sector de la demanda que buscan satisfacer, por haber participado en actividades de urbanización previamente. Así pues, en vez de condenar a estos parceladores ilegales, se les dan herramientas para que trabajen desde la legalidad, sin alterar mucho sus métodos, de hecho se comprobó que estos agentes estaban dispuestos a abandonar la ilegalidad aunque redujeran sus ganancias, para trabajar de este modo. (Damasio & Smolka, 2005)

El instrumento llama la atención en el debate sobre la propiedad del suelo porque plantea el diálogo entre todos los agentes, recreando la figura del “urbanizador”, normalmente de origen informal, para que ejerza como promotor; incluyendo al propietario para que garantice la tierra, al usuario final para que se comprometa al sistema de pagos y de vivienda y al Estado, que cede en sus procesos y crea nuevas condiciones, todo esto creando un aislamiento del mercado ‘general’ del suelo, y permitiendo condiciones beneficiosas para todos los agentes.

Dentro del análisis de políticas en asentamientos informales, son también importantes los aportes de Julio Calderón, pues resulta interesante su posición frente a las políticas de regularización y formalización hechas por los gobiernos, especialmente en el caso peruano. El autor es quizás quien encuentra más problemático el hecho de la adjudicación de títulos y sobre todo, de los programas de formalización de propiedad hechos en masa. En el año 2002, comprobó que el acceso al crédito por parte de la población que ha sido beneficiaria de

¹⁶ Damasio además publicó un libro donde documenta el proceso de ejecución de este programa en Porto Alegre. (Damasio C. , 2006)

programas de regularización, objetivo que persiguen este tipo de políticas y que además es su justificación teórica y económica, no tiene los alcances que se esperan. Comprobó que, en el mejor de los casos, en el año 1998, el 34% de las viviendas consiguieron financiamiento, provenientes de bancos, después de los procesos de titulación, e incluso comprobó que los hogares informales cuentan con más acceso a crédito que los hogares regularizados. (Calderón, 2002)

Dentro de su extenso estudio de las políticas de regularización de tierra urbana en Perú, que ya había comenzado en 1998 Calderón encontró que las políticas de formalización de la propiedad eran ineficientes (1998). El punto importante de esta investigación es que Calderón afirma que la titulación de propiedad es contraproducente en este tipo de procesos, porque, en vez de reducir la informalidad, termina alimentándola. (2011) Asimismo Calderón dice que los títulos de propiedad otorgados en estos asentamientos, dificultan procesos posteriores del Estado que a veces son necesarios, como reasentamientos, intervenciones ambientales, etcétera. (2014)

3.4. Los fenómenos especulativos

Los precios del suelo urbano pueden variar de acuerdo a características externas a ellos. Es posible que se dé un cambio en el precio de una propiedad por una condición externa que le favorece. Cuando un propietario genera expectativas sobre el crecimiento del precio del suelo que posee y por lo tanto lo conserva, se le conoce como especulación. Los aumentos repentinos en los precios del suelo, conocidos como “plusvalía” pueden ser producto de cambios de uso, cambios de norma por la posibilidad de ocupar más espacio o aumentar el número de pisos, o cambios en el entorno. La especulación provoca trabas en el proceso de desarrollo urbano porque incita a la retención de tierras y al aumento de los precios del suelo, sobre todo, porque hay una convicción extendida de que los precios de los inmuebles tienden a aumentar (situación que casi siempre es real), provocando especulación en la gran mayoría de los propietarios. El debate sobre los fenómenos especulativos se basa entonces en definir en qué condiciones es importante combatirlos y bajo qué justificación y, por supuesto, con qué métodos.

Samuel Jaramillo hace una diferenciación entre las diferentes formas de especulación que se presentan con respecto al suelo urbano, ampliando este concepto. En primer lugar habla de la “protoespeculación” haciendo referencia al tipo de especulación más básico, que es el que tienen los habitantes normales de la ciudad con respecto a su propia vivienda, considerándola como una inversión, esperando que su valor aumente. El segundo tipo de especulación es la especulación pasiva, ejercida ya por especuladores capitalistas, pero solo de un modo inductivo. Su método es comprar tierras y esperar una subida en los precios, basados en la intuición o en información sobre políticas de suelo que puedan generar plusvalías. Otro tipo de especulador es el inductivo, que se diferencia del anterior porque tiene una influencia clara sobre los cambios en los precios del suelo. Con frecuencia son los promotores capitalistas más poderosos, que por tener el control económico, pueden influenciar cambios en el espacio urbano y en las normas que los benefician. Jaramillo cita aquí el caso de Unicentro en Bogotá para explicar este fenómeno, una característica propia de este tipo de especulación es que la plusvalía que obtiene el promotor aparece incluida dentro de la ganancia total por el proceso productivo, por lo que no puede ser dissociable fácilmente y tiende a confundirse.

Martim Smolka afirma que la especulación con el suelo es uno de los problemas más importantes que enfrenta la planificación urbana y que precisa de un reglamento jurídico que permita enfrentarlo. (Smolka, 1997) Colombia y Brasil han sido considerados dentro del debate como pioneros en la creación de instrumentos para recuperar plusvalías, de este modo, estos estados han incluido en su legislación la teoría de la creación social de las plusvalías, defendida por H. George. (Doebele, 1998).

Fernanda Furtado hace referencia a un debate que se ha generado después de la aprobación de los instrumentos de recuperación de plusvalías. La crítica surge de algunos sectores progresistas que encuentran que estos instrumentos no están dirigidos a la redistribución del suelo, como dicen estarlo, sino que buscan sanear las finanzas municipales. (Furtado, 2000) Y del mismo modo otros autores enuncian varias dificultades que tienen estos instrumentos, entre las que incluso está el desconocimiento de la población, la dificultad de aplicación, la generación de nuevos costos a la administración y procesos burocráticos que ponen trabas en la ejecución de proyectos inmobiliarios. (Barco & Smolka, 2000)

Aunque existen otros instrumentos, como la declaración de desarrollo prioritario o la expropiación, del que más se habla como herramienta para la regulación de los fenómenos especulativos es de la participación en plusvalías. Maldonado opina que este “es un instrumento complejo cuya potencialidad reside más allá de la simple concepción como una fuente de ingresos fiscales municipales, pues más importante es su papel como instrumento de regulación de un mercado especulativo y rentista” (Maldonado, Pinilla, Rodríguez, & Valencia, 2006)

Todos los elementos del concepto de la propiedad del suelo urbano funcionan conectados, así pues, no es posible concebir de manera aislada ninguno de estos puntos, ni tampoco debatirlos por fuera de la noción de propiedad. Por esta razón, resulta imprescindible concebir un régimen de propiedad urbana que entienda la complejidad de este concepto e igualmente su posibilidad de cambio permanente.

4. CONCLUSIONES

Se pudo observar que las necesidades propias de las ciudades latinoamericanas han otorgado un puesto importante en el debate urbano al concepto de propiedad del suelo, redefiniéndolo y otorgándole nuevas dimensiones de análisis en procura de facilitar un desarrollo urbano equitativo e incluyente.

Asimismo es posible concluir que en Latinoamérica se ha puesto en tela de juicio el carácter absoluto de la propiedad privada, siguiendo los planteamientos teóricos nacidos en el siglo XIX, logrando consolidar, poco a poco, una visión de la propiedad urbana como función social otorgándole al Estado y a los ciudadanos herramientas con las cuales participar conjuntamente en la construcción de sus ciudades.

El punto de debate más importante en Latinoamérica durante las últimas décadas ha sido la urbanización informal. Existe una preocupación generalizada en la academia con respecto a la dificultad del acceso al suelo que tiene gran parte de los ciudadanos, se hace una crítica frecuente a las soluciones que se han propuesto e implementado y se expresa una necesidad urgente de plantear nuevas alternativas para la solución de este fenómeno, que incluye unas condiciones de segregación espacial y de inequidad en la tenencia de la tierra alarmantes y que ubica a la propiedad del suelo como parte importante del debate, sobre todo en lo relativo a su concepción en el mercado de suelo y la imposibilidad práctica que éste tiene para satisfacer la demanda de vivienda y de suelo para toda la población.

A lo largo de este trabajo se vio que el concepto de propiedad de la tierra ha tenido varias transformaciones y se encontró que éstas suelen coincidir con momentos de la historia en que se produjeron cambios importantes en el sistema, originados regularmente por una revolución o una transformación social. A su vez, estos cambios sociales con frecuencia nacieron en oposición a claras inequidades en la tenencia de la tierra, alimentadas sistema de propiedad tiránico que pretendía defenderlas o mantenerlas.

De igual manera pudo observarse que persisten hoy en día una variedad de contradicciones, en cuanto a la noción de propiedad del suelo urbano y en cuanto a la forma en como ésta se aplica en la construcción de ciudad, que hacen necesaria la continuación del debate en nuestros países; se ha observado que existe una ambigüedad

en el entendimiento de la propiedad privada que provoca diferentes interpretaciones sobre la defensa del propietario; que existe una necesidad no comprobada de homogenizar y unificar varias concepciones de propiedad que coexisten en el contexto urbano generando problemas sociales inesperados; y que existe una intervención estatal que, fundada bajo la idea de redistribuir la propiedad y garantizar el acceso a la ciudad a todos los habitantes, ha terminado, en ocasiones, haciendo lo contrario, ampliando las brechas entre ciudadanos y beneficiando los intereses de una minoría.

Finalmente cabe destacar el dinamismo que ha tomado el debate latinoamericano con respecto a la propiedad del suelo urbano, combinando la teoría con la práctica y generando herramientas reales y proponiendo soluciones y desde diferentes flancos a los problemas particulares de nuestras ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso, Ó. A. (2009). *Economía institucional de la intervención urbanística estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Aristóteles. (1874). *La Política*. California, EEUU: Medina y Navarro.
- Coulanges, F. d. (1927). *The origin of property in land*. Londres: George Allen and Unwin Ltd.
- Coulanges, F. d. (1931). *La ciudad antigua*. Madrid: Daniel Jorro, editor.
- Damaso, C. (2006). *Urbanizador social: da informalidade à parceria*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Soto, H. (1990). *El otro sendero*. Bogotá: Editorial Printer Colombia Ltda.
- De Soto, H. (2001). *El misterio del capital*. Lima: Empresa Editora El Comercio.
- Escohotado, A. (2008). *Los enemigos del comercio*. Madrid: Espasa.
- George, H. (1879). *Progress and poverty*. Nueva York: Modernn Library edition.
- Graeber, D. (2011). *En deuda*. epublibre.
- Hayek, F. (1988). *La fatal arrogancia*. Madrid: Unión Editorial.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, S. (2012). *Urbanización informal diagnósticos y políticas, una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes. .
- Landerth, H., & Colander, D. (2000). *Historia del pensamiento económico*. México: Compañía editorial continental.
- Lassalle, J. M. (2003). *Locke, Liberalismo y propiedad*. Madrid: Colegio de registradores.

- Locke, J. (1823). *Two treatises of government*. Londres: Printed for Thomas Tegg.
- Maldonado, M. M., Pinilla, J. F., Rodríguez, J. F., & Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Marx, K. (1961). *Capital*. Moscú: Foreign language publishing house.
- Marx, K. (1973). *Grundrisse*. Londres: Penguin books.
- Muñoz, O. (2014). *Urbanizaciones piratas*. Bogotá: Ediciones Doctrina y ley ltda.
- Nieto, L. E. (1970). *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Medellín: La Oveja Negra.
- Platón. (1872). *Obras completas, tomo 9*. Madrid: Medina y Navarro editores.
- Platón. (1981). *Diálogos*. Madrid: Gredos.
- Proudhon, P. (1840). *¿Qué es la propiedad?* www.cgt.es - publicado en 2001.
- San Emeterio, N. (2005). *Sobre la propiedad*. Madrid: Tecnos.
- Sanz Serrano, J. A. (2005). *Esquemas de pensamiento económico*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Schlatter, R. (1951). *Private Property - The history of an idea*. Londres: Unwin Brothers Limited.
- Schumpeter, J. (1971). *Historia del análisis económico*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Spiegel, H. W. (1973). *El desarrollo del pensamiento económico*. Barcelona: Ediciones Omega.
- Taussing, F. W. (1921). *Principles of economics*. Nueva York: Macmillan.
- Valenzuela, J. C. (2003). *Mercado, socialismo y libertad. Economía y política en Rousseau*. Santiago: LOM ediciones.

Capítulos de libro

- Arévalo, M., & Bazoberry, G. (2012). ¿Suelo o territorio? En M. Arévalo, *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles* (págs. 113-128). Montevideo: TRILCE.
- Barco, C., & Smolka, M. O. (2000). Desafíos para implementar la participación de plusvalías en Colombia. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 222-228). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bolívar Barreto, T. (2001). Obstáculos a la regularización jurídica de barrios venezolanos. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 130-134). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Borrero, O. (2003). La vista desde el sector privado de Colombia. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 255-258). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón, J. (1998). La regularización de la tierra urbana en Perú. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 122-124). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón, J. (2002). El misterio del crédito. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 116-121). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón, J. (2014). Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011. En F. Furtado, & M. O. Smolka, *Instrumentos notables de políticas de Suelo en América Latina* (págs. 75-80). Quito: Lincoln Institute of Land Policy.
- Damasio, C. P., & Smolka, M. O. (2005). El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas*

- Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 135-142). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Doebele, W. (1998). La recuperación de plusvalías socialmente creadas en Colombia. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 204-210). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Everett, M. (1999). Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 125-129). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. (1999). Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 82-85). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E., & Smolka, M. O. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 143-154). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, F. (2000). Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 229-235). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hunt, E. K. (1979). Marx theory of property and allienation. En T. Flangan, & A. Parel, *Theories of property, Aristotle to the present* (págs. 283-315). Calgary: Wilfrid Laurier University Press.
- Nahoum, B. (2012). La tensión entre el derecho y el negocio. En M. Arévalo, *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles* (págs. 11-26). Montevideo: TRILCE.

- Pizano, E., & Suárez, S. U. (2006). La política de vivienda y la reforma urbana. En F. K. Adenauer, *Colombia hacia un país de propietarios Acciones, mercado público de valores, propiedad urbana y rural, y fomento empresarial* (págs. 71-112). Bogotá: Editorial Unión gráfica.
- Smolka, M. O. (1997). Valorización y recuperación de las inversiones públicas. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Políticas de suelo urbano Perspectivas internacionales para América Latina* (págs. 201-202). Cambridge: Lincoln Institut of Land Policy.
- Smolka, M. O. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 71-78). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Trundle, L. E. (2012). De las «encomiendas» al mercado. Quinientos años de desigualdad. En M. Arévalo, *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles* (págs. 155-168). Montevideo: TRILCE.

Publicaciones periódicas académicas

- Aylmer, G. E. (1980). The meaning and defination of property in Seventeenth century England. *Past & present N. 86*, 87-97.
- Calderón, J. (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 47-77.
- Carranza-Álvarez, C., & Ternera-Barrios, F. (2010). Posesión y propiedad inmueble: historia de dos conceptos colindantes. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 87-108.
- Fernandes, E. (2001). La ley y la producción de ilegalidad urbana. *Revista Land Lines*.
- Giaretto, M. (2010). Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de propiedad. *Univrsitas humanística no. 70*, 133-149.
- Pasquale, M. F. (2014). La función social de la propiedad en la obra de León Duguit. Una re lectura desde la perspectiva historiográfica. *Historia Constitucional, n. 15*, 93-111.

Zuleta, E. (Febrero de 2002). Ciudad e identidad - Fragmento. *Revista de estudios sociales*(11), 109 - 112.

Otros documentos

García, N. (1972). *La trayectoria y estructura de la propiedad privada*. Bogotá D.E.: Universidad Externado de Colombia.

Martínez, J. L. (1900). *La posesión: precedida de una breve reseña histórica acerca del origen de la propiedad*. Popayán: Colegio de Caldas.

Seattle, j. (1855). *Carta del jefe Seattle al presidente Pierce*.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de autores latinoamericanos 1990 – 2014

La siguiente matriz fue usada como metodología para la revisión bibliográfica latinoamericana del periodo de estudio. Se incluyen las ideas principales de los textos estudiados, el año de publicación y los conceptos principales a los que hace referencia cada texto.

Autor	Texto	Año	Conceptos	Idea(s) principal(es)
Abramo, Pedro	Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia	1998	Papel del Estado	El caso de Brasilia explicado por Pedro Abramo puede considerarse excepcional en América Latina. La ciudad fue construida por decisión del gobierno para ser la capital en 1960, así, gran parte del suelo en donde estaría ubicado la ciudad estaba en manos del nuevo gobierno municipal. El gobierno fue incapaz de hacer una política de acceso a las tierras públicas generando los mismos problemas de informalidad y segregación que aquejan a las ciudades latinoamericanas, donde el suelo es mayoritariamente privado. Así, el gobierno terminó por ceder al privado las tierras para que gestionara proyectos y vendiendo otra gran parte de las tierras para financiar el desarrollo de la ciudad. Abramo dice que este caso prueba la teoría de George de que la propiedad de suelo pública no conduce a un

				crecimiento equilibrado y equitativo por sí sola.
Acioly, Claudio Jr.	El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo	2007	Urbanización informal	Para la autora existe un mercado bastante sólido de vivienda informal, que no se produce solo por la incapacidad del Estado de controlar procesos de ocupación irregulares sino por la ineficiencia del sector productor de vivienda, marcado por una relación elevada entre precios de vivienda e ingresos, escasez de suelo servido, y mercados de suelo, vivienda y bienes raíces distorsionados y poco transparentes. Para la autora los gobiernos deben tener en cuenta estas causas para enfrentar el problema. En el caso específico latinoamericano rescata la capacidad que tienen los gobiernos locales para actuar frente a esta problemática y la experiencia que han adquirido desde que comenzaron a enfrentarla en los años 60.
Alfonso R, Óscar A; Jaramillo González,	Plusvalías urbanas fundamentos	2011	Papel del Estado	Los autores se basan en los planteamientos de George, Ricardo, Mill, Walras y Marx para explicar cómo las rentas del suelo urbano deben

Samuel; Moncayo C, Víctor M.	económicos y jurídicos			<p>pertenecer a la sociedad. Los planteamientos están dirigidos a justificar el instrumento de intervención en plusvalías, explicando que los aumentos en los precios del suelo por "causas naturales" no pertenecen al dueño de la tierra, sino a la ciudad. Plantean además la utilidad práctica del instrumento de recuperación en plusvalías, que representa una gran herramienta de captación de recursos para la ciudad.</p>
Alfonso R., Óscar A	Economía institucional de la intervención urbanística estatal.	2010	Papel del Estado	<p>Oscar Alfonso propone una justificación a la acción estatal desde la economía institucional que justifica la existencia de instituciones como complemento a la libertad individual. Su idea es que la intervención estatal en la propiedad del suelo es previa a la aparición del mercado y que se justifica, hoy en día, por la necesidad de redistribución de la tenencia de la tierra en las ciudades. La economía institucional se opone a la tesis marxista de propiedad, asumiendo que es necesario mantener la propiedad privada y que el sujeto a través de las instituciones participa del mejoramiento de la ciudad, potenciando su propia libertad y su propio crecimiento.</p>

Alfonso R., Óscar A	¿No hay suelo gratis!: un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización.	2010	Papel del Estado	El autor afirma que el suelo público, que se cree normalmente que es gratis, en realidad cuesta lo mismo que el suelo privado. Para él no es posible separar estas dos categorías dentro de la concepción de la propiedad urbana, puesto que la garantía del suelo público depende únicamente de la posibilidad de redistribuir el suelo privado, para lo que se hace necesario la acción estatal, teoría que también defiende en sus demás textos.
Arévalo, Martha; Bazoberry, Guillermo	¿Suelo o territorio?	2012	Visión general sobre el mercado de suelo	Explican la definición de suelo dentro de la constitución de Bolivia. El suelo es la superficie de la tierra y la tierra es parte del territorio, cuya concepción incluye la relación del aspecto geográfico con la percepción y la vida de los hombres. Proponen entonces trasladar esta definición al contexto urbano, con el fin de abrir un debate sobre la confluencia territorio-ciudad. De esta forma cuestiona la dicotomía formal/informal de los asentamientos, que conduce a una

				percepción de legal/ilegal y con eso replantea el concepto de "regularización", proponiendo un acceso colectivo al suelo.
Azuela, Antonio	La expropiación del suelo alrededor del mundo: Tendencias internacionales en el uso de la expropiación con fines públicos	2007	Papel del Estado	La visión del autor está en afirmar que la expropiación no es <i>per se</i> ni buena ni mala, sino que resulta útil en los tiempos actuales para la creación de suelo público. Así, plantea que Pese al arraigo de la tradición absolutista de la propiedad en la región, la obligatoriedad de esta figura y su supervivencia en el control de legalidad, ponen sobre la mesa el reconocimiento de que la propiedad es una noción que se configura como derecho-deber, que incluye el cubrimiento de las necesidades de suelo que las actividades de aprovechamiento requieren como soporte en la vida urbana.
Barco, Carolina; Gakenheimer, Ralph.	¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?	1999	Papel del Estado	Barco plantea que existe un temor hacia la expansión descontrolada de las ciudades, y menciona el caso de Bogotá. Afirma que no es suficiente un instrumento que ponga límites a la urbanización, porque los patrones de desarrollo mantienen tendencias que se sobreponen a estos instrumentos. Por ejemplo, la suburbanización en los

				<p>municipios aledaños, que puede considerarse como un fenómeno de conurbación, las ocupaciones informales y el crecimiento en los corredores que comunican a Bogotá con otras poblaciones. Así pues afirma que el Estado en conjunto con los privados debe hacer políticas para incentivar la reocupación del centro de la ciudad y del mismo modo, los gobiernos locales deben trabajar dentro de un proyecto de región para lograr un desarrollo más sostenible.</p>
<p>Barco, Carolina; Smolka, Martim O.</p>	<p>Desafíos para implementar la participación de plusvalías en Colombia.</p>	<p>2000</p>	<p>Fenómenos especulativos</p>	<p>Los autores enuncian varias dificultades que tienen los instrumentos de recuperación de plusvalías, entre las que están el desconocimiento de la población, la dificultad de aplicación, la generación de nuevos costos a la administración y procesos burocráticos que ponen trabas en la ejecución de proyectos inmobiliarios. Afirman que es preciso implementar un instrumento de recuperación de plusvalías que no implique extensos trámites en su aplicación</p>

Bolívar Barreto, Teolinda	Obstáculos a la regularización jurídica de barrios venezolanos	2001	Urbanización informal	La autora hace un estudio sobre los límites que ha tenido el proceso de formalización jurídica de la propiedad en los asentamientos informales en Venezuela. Según ella parece haber poco interés en efectuar las regularizaciones por parte de los gobiernos, y del mismo modo los habitantes de estos barrios no cuentan con herramientas suficientes para reclamar su propiedad, y tienden a conformarse con la posesión. Para la autora, "seguir jugando con la ambigüedad de que solo importa la posesión y no la propiedad, es condenar tanto a los poseedores como a los propietarios formales"
Botero Duque, Elisa	El trasfondo axiológico del derecho de propiedad privada en el Código Civil colombiano y sus desafíos en la configuraci	2007	Visión general sobre el mercado de suelo	La autora hace una unión entre los planteamientos liberales de la economía y el contenido del derecho de propiedad en el código civil de Colombia. Dentro de su trabajo no se hace énfasis en la forma urbana del concepto de propiedad, se trata solamente este derecho como derecho general. Así pues, afirma que la institución de la propiedad privada es fundamental para el funcionamiento de una economía de mercado y que se hace necesario un marco legal que garantice la

	ón del Estado Social de Derecho			defensa de la propiedad y la legítima competencia.
Calderón Cockburn, Julio	Titulación de la propiedad y mercado de tierras.	2011	Papel del Estado Urbanización informal	La investigación de Calderón encontró que las políticas de regularización hechas en Perú no concebían algunos puntos importantes que las hacían ineficientes. Encontró que con frecuencias estas políticas eran incompletas y no solucionaban el problema, haciendo que se repitiera el fenómeno después. Encontró como problemas principales la condición a corto plazo de los programas y la politización en la que caían frecuentemente los mismos.
Calderón Cockburn, Julio	El misterio del crédito	2002	Papel del Estado	Este autor encuentra problemático el hecho de la adjudicación de títulos y sobre todo, de los programas de formalización de propiedad hechos en masa. Su estudio comprobó que el acceso al crédito por parte de la población que ha sido beneficiaria de programas de regularización, objetivo que persiguen este tipo de políticas y que además es su justificación teórica y

				<p>económica, no tiene los alcances que se esperan. Comprobó que, en el mejor de los casos, en el año 1998, el 34% de las viviendas consiguieron financiamiento, provenientes de bancos, después de los procesos de titulación, e incluso comprobó que los hogares informales cuentan con más acceso a crédito que los hogares regularizados.</p>
<p>Calderón Cockburn, Julio</p>	<p>Titulación masiva de tierras en el Perú 2007 - 2011</p>	<p>2014</p>	<p>Urbanización informal</p>	<p>Explica el proceso de titulación masiva de asentamientos informales que ocurrió en Perú entre 2007 y 2011. A juicio del autor la titulación masiva es una tendencia neoliberal, que busca dar acceso a la propiedad a todos los habitantes. Para él esta no es una visión muy adecuada. Plantea que la titulación masiva con pocos condicionamientos previos presenta trabas posteriores cuando se necesiten hacer reasentamientos o intervenciones en asentamientos informales.</p>
<p>Carranza-Álvarez, César. Ternera-Barrios, Francisco</p>	<p>Posesión y propiedad inmueble: historia de dos conceptos colindantes</p>	<p>2010</p>	<p>Visión general sobre el mercado de Suelo</p>	<p>Desde el derecho propone el acercamiento de los derechos de propiedad y posesión, a fin de que puedan extenderse los beneficios del primero sobre el segundo, que normalmente solo se concibe de facto. Así rescata algunos aportes de la</p>

				jurisprudencia colombiana y peruana, en donde se ha afirmado que la falta de derecho de propiedad de personas que tienen posesión de un inmueble dificulta el acceso al crédito y al mercado.
Clichevsky, Nora	Pobreza y acceso al suelo urbano algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina	2003	Papel del Estado Urbanización informal	Clichevsky hace un recuento detallado de los programas de regularización de asentamientos informales en América Latina. A juicio de la autora, la mayoría de las políticas estatales han brindado beneficios a los sectores más concentrados del capital inmobiliario, causando un resultado contrario al deseado. La autora hace un recuento desde los años 60 de las políticas con las que se ha intentado enfrentar la urbanización informal, concluyendo que, de todos modos, las políticas que han venido en la última década han sido mucho más beneficiosas que las que se hacían antes, sobre todo en los años 70 y 80, en donde se tenían pocas herramientas de intervención y resultaban siendo costosas e ineficientes. La autora plantea que la legalización de barrios no tiene un efecto diferente a cambiarle el nombre al mismo fenómeno de segregación espacial, así pues se hace

				necesaria una política urbana que se integre dentro de estos programas.
Cuervo, Nicolás; Jaramillo González, Samuel	Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado	2009	Papel del Estad	Explica brevemente la política de vivienda que el Estado colombiano adoptó desde los años 90. El Estado eliminó el instituto de crédito territorial que se encargaba de la construcción de vivienda porque éste tenía problemas burocráticos y técnicos. Así entregó a la inversión privada la tarea de producir vivienda de interés social, pasándoles la cartera de préstamos de una institución llamada CUV. Fomentó los créditos a la demanda y buscó la forma de hacer propietarios a los ciudadanos.
De Soto, Hernando	El otro sendero	1990	Urbanización informal	El otro sendero hace una exposición general sobre la informalidad, no solo en la propiedad del suelo, sino también en el trabajo informal. Para de Soto dotar a la población en condiciones de informalidad de propiedad privada formal les permitirá tener un capital con el cual incluirse dentro de la economía, mejorar sus viviendas e invertir y mejorar sus condiciones, en general una política orientada de esta manera

				<p>permitirá a la población vulnerable en general mejorar sus condiciones y disminuirá los niveles de desigualdad en las ciudades.</p>
De Soto, Hernando	El misterio del capital	2001	Visión general sobre el mercado de suelo	<p>De Soto hace aquí una crítica a la forma como ha llegado el capitalismo a los países en vías de desarrollo, afirmando que la no aceptación del principio de propiedad privada ha provocado los atrasos en estos lugares. Encuentra 6 "efectos de la propiedad privada", que a su juicio, permiten a los ciudadanos generar capital. Estos son: 1. La propiedad permite fijar el potencial que está oculto en los activos económicos, como cuando el dueño de un lago encuentra el potencial de obtener energía a través del agua. Así la formalización de la propiedad deja al dueño producir excedentes. 2. La propiedad integra en un mismo sistema la información que está dispersa sobre los activos existentes en un lugar. 3. La propiedad vuelve responsables a las personas sobre lo que les pertenece y además cultiva el respeto por lo que pertenece a los demás facilitando las relaciones entre personas y permitiéndoles celebrar contratos con beneficio recíproco. 4. Hace a los activos</p>

				<p>más accesibles y divisibles y les otorga la facultad de adaptarse y moldearse para encajar en cualquier transacción, condición que de Soto llama Fungible. 5. El sistema de propiedad convierte a los ciudadanos en miembros de una red de agentes comerciales identificables y responsables que alienta la cooperación entre individuos. 6. Un sistema de propiedad formal permite a los ciudadanos mover grandes cantidades de activos porque hace seguras y contables las transacciones, requiriendo métodos menos arcaicos para comerciar y cuidar lo propio.</p>
Doeble, William	La recuperación de plusvalías socialmente creadas en Colombia	1998	Fenómenos especulativos	<p>Hace una revisión del instrumento de captación de plusvalías en Colombia, afirmando que este país ha sido pionero en la implementación de las ideas necesarias en el entendimiento de la propiedad urbana. Cita la teoría de Henry George como justificación de este instrumento, quien afirma que los aumentos en los precios del suelo son fruto del trabajo colectivo y deben ser recuperados por la sociedad, a través de políticas estatales.</p>

<p>Everett, Margaret</p>	<p>Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia</p>	<p>1999</p>	<p>Visión general sobre el mercado de suelo Urbanización informal</p>	<p>Si bien no es una autora latinoamericana, su trabajo de investigación fue realizado en Colombia y los aportes de éste son bastante relevantes para el debate. Everett documentó el caso de los desalojos forzosos en la localidad de Chapinero en Bogotá, a finales de los años 90. Encuentra que con frecuencia, bajo la excusa de la protección del medio ambiente o la existencia de un proyecto de renovación urbana el gobierno municipal emprende desalojos en asentamientos informales. La autora afirma que estos desalojos conllevan serios problemas sociales en la población afectada, su propuesta es que el gobierno agilice los procesos de titulación en zonas informales para evitar estos desalojos y permitir a los pobladores enfrentar con sustento jurídico estas políticas. Igualmente encuentra fundamental que el gobierno garantice, en los casos en que los desalojos sean inevitables, vivienda para las personas afectadas e indemnización por la pérdida de sus predios. Igualmente encuentra alarmante el hecho de que muchos de estos desalojos tienen una intención oculta de ofrecer estas tierras a</p>
------------------------------	--	-------------	---	--

				<p>promotores inmobiliarios para adelantar proyectos de vivienda más rentables, sobre todo porque en la zona estudiada existe una presión inmobiliaria fuerte por estar ubicadas en una zona central de la ciudad.</p>
<p>Fernandes, Edésio</p>	<p>Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización</p>	<p>1999</p>	<p>Papel del Estado</p>	<p>El autor afirma que el debate de la gestión urbana ha dado como resultado en los países en vías de desarrollo una concepción de derechos de propiedad en la que está presente la intervención estatal y el concepto de función social de la propiedad, pero que choca con las percepciones generales que aún se mantienen sobre la propiedad privada. La informalidad es entonces el resultado de un sistema jurídico elitista y de exclusión, combinado con un mercado que no ofrece soluciones de vivienda ni oferta de suelo para la población más pobre.</p>
<p>Fernandes, Edésio</p>	<p>La ley y la producción de ilegalidad urbana</p>	<p>2001</p>	<p>Urbanización informal</p>	<p>El autor plantea que la mala interpretación de las ideas liberales ha generado que los Estados intervengan negativamente en la solución de la informalidad. Propone que se anexasen al marco jurídico que regula las políticas</p>

				<p>sobre la informalidad los siguientes puntos: 1. instrumentos jurídicos adecuados que creen derechos eficaces. 2. leyes de planificación urbana con sesgo social. 3. organismos político-institucionales de gestión urbana democrática. 4. políticas socioeconómicas dirigidas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso.</p>
Fernandes, Edésio	La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto	2002	Papel del Estado Urbanización informal	<p>La influencia de Hernando de Soto, según el autor, fue fundamental para la creación de programas de regularización en Latinoamérica, lo que resultó positivo porque hacia los años 70 se veían prácticas de desalojo con bastantes fallas. De Soto además animó el debate sobre los asentamientos informales en nuestro contexto, sin embargo, el autor encuentra varios puntos en los que de Soto falló al hacer su análisis. De Soto fue excesivamente general al hacer su propuesta y para el autor las políticas de regularización deben revisar el contexto particular de cada lugar. Igualmente estos programas deben estar enmarcados en una política jurídica general que modifique la ley, que es la principal</p>

				generadora de las problemáticas de informalidad urbana
Fernandes, Edésio; Smolka, Martim O.	Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones	2004	Urbanización informal Fenómenos especulativos	Este texto hace un largo recorrido sobre los aciertos y desaciertos de los programas de regularización que se han hecho hasta ahora en varios países de Latinoamérica. Los autores encuentran fundamental mantener los programas a largo plazo y garantizar, después de dotar con servicios e infraestructura, la propiedad de los habitantes. Algunos programas de regularización intentan mantener estática a la comunidad, evitando que vendan sus casas y se desplacen a zonas informales nuevamente procurando hacer parte de un nuevo proceso, los autores afirman que intentar detener esta movilidad es costoso y contraproducente y proponen mecanismos para la recuperación de costos o para la recuperación de plusvalías, que operen desde la fase de planificación de los nuevos programas de regularización

Furtado, Fernanda	Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina	2000	Fenómenos especulativos	Fernanda Furtado hace referencia a un debate que se ha generado después de la aprobación de los instrumentos de recuperación de plusvalías. La crítica surge de algunos sectores progresistas que encuentran que estos instrumentos no están dirigidos a la redistribución del suelo, como dicen estarlo, sino que buscan sanear las finanzas municipales
Giaretto, María	Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de propiedad	2010	Papel del Estado	Hace una crítica a la forma como se ha aceptado la propiedad privada, teniendo como base un estudio de caso en la ciudad de Cipolletti Argentina. Afirma que la intervención estatal funciona más como un medio para legitimar la inequitativa acción del mercado y no reduce las problemáticas sociales. Propone que debe existir un sistema de propiedad pública para frenar realmente la segregación.
Jaramillo González, Samuel	Hacia una teoría de la renta del suelo urbano	2009	Visión general sobre el mercado de suelo Fenómenos especulativos	En su libro utiliza la teoría marxista para explicar la formación de la renta en el suelo urbano. Hace un análisis detallado de la formación de los precios del suelo y la forma como aumentan, en donde explica existencia de fenómenos especulativos de ahí parte para explicar las formas de actuación estatales y da un recuento histórico de la inclusión de

				<p>todos estos agentes en el contexto urbano europeo y colombiano. Plantea que una aproximación marxista a los problemas de la propiedad, la renta y el funcionamiento del capitalismo permite entender el funcionamiento de todos estos agentes en la producción del suelo urbano.</p>
<p>Jaramillo González, Samuel</p>	<p>Urbanización informal: Diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales</p>	<p>2012</p>	<p>Urbanización informal</p>	<p>Hace un recuento de las teorías que han existido sobre la urbanización informal en Latinoamérica. Empieza por explicar la teoría de la marginalidad tanto de derecha como de izquierda, después explica las aproximaciones marxistas y después las liberales. Al final incluye una percepción propia del problema, basado en su estudio sobre la renta del suelo urbano, que complementa la teoría marxista. Aquí incluye un análisis de la inclusión de la informalidad en el mercado y el funcionamiento de las viviendas informales como valor de cambio, del que se puede obtener una renta. Plantea al final varias preguntas para continuar con la formulación de esta teoría, sobre todo en cuanto a la formación de los precios en los asentamientos informales.</p>

Maldonado, María Mercedes	Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano	2006	Papel del Estado	En su trabajo hace un resumen del marco jurídico colombiano con respecto a la planificación urbana y explica los instrumentos de gestión y planificación, con énfasis en el plan parcial, incluyendo las formas como se ejecuta la repartición de cargas y beneficios entre el gobierno y los particulares.
Muñoz Neira, Orlando	Urbanizador es piratas	2014	Urbanización informal	El autor hace un largo recuento sobre el problema de las llamadas "urbanizaciones piratas" en Colombia, principal motor de la urbanización informal. Encuentra las causas de este problema en una condición de falta de acceso de las clases marginales al suelo formal. Y plantea la solución desde algo que él denomina el "ecualibertismo". Según el autor es una posición de centro que entiende la importancia del Estado como garante de la igualdad entre las personas, pero asume como salida al problema "hacer de la pobreza un negocio legal", con el mismo dinamismo

				que han tenido los urbanizadores piratas. Encuentra importante el estudio de las causas de este fenómeno que según él son principalmente la violencia, las ideas culturales y la pobreza.
Nahoum, Benjamín	La tensión entre el derecho y el negocio	2012	Papel del Estado	Plantea que los pobres en Latinoamérica están condenados a vivir en los bordes de la ciudad con condiciones muy precarias incluso cuando su vivienda no es de carácter informal, a causa de una errónea concepción de la propiedad privada. A su juicio un derecho de propiedad para toda la población no se puede garantizar mediante la concepción de propiedad privada. Los Estados, para él, deben asumir la tarea de garantizar el acceso al suelo de la población que no puede hacerlo a través del mercado. Afirma que el Estado debe intervenir, “para complementar la acción del mercado — y si es necesario para reemplazarla—, creando una oferta hoy inexistente para una demanda desbordante.”
Núñez, Ricardo; Brown, James; Smolka, Martim O.	El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba	2000	Papel del Estado	Los autores explican la forma como el gobierno cubano ha utilizado el suelo, que en su mayoría está en manos del Estado, para incentivar el desarrollo y la inversión extranjera. Así pues, explica algunos procesos en donde el Estado ha

				<p>usado el suelo como su participación en proyectos de asociación público privada con empresas extranjeras, principalmente en proyectos que buscan incentivar el turismo. Igualmente el gobierno ha implementado los arriendos de tierras (<i>leasing</i>) con el que el Estado adquiere recursos para financiar algunas obras. Así pues, se abren posibilidades para usar el valor del suelo en beneficio del desarrollo en este país y se presentan posibilidades para incluir al sector privado en la generación de estos recursos.</p>
<p>Parias, Adriana</p>	<p>El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural</p>	<p>2008</p>	<p>Visión general sobre el mercado de suelo</p>	<p>Este estudio de Adriana Parias revela algunas percepciones de los habitantes de barrios informales sobre la propiedad. Encuentra que a pesar de existir precios elevados y problemas legales, los habitantes de los sectores informales se ubican allí, como arrendatarios, porque encuentran ventajas de localización y de creación de redes comunales y de trabajo. Igualmente, el estudio encontró que gran parte de los habitantes, de todos modos, buscan acceder a una propiedad privada, dentro de los cuales el 71% busca hacerlo cerca de su lugar actual de vivienda.</p>

Pineda Castro, Gleison	El poder del derecho urbanístico en la asignación de contenidos a los cuatro elementos estructurales de la propiedad privada	2009	Papel del Estado	El autor hace un recuento de las limitaciones que el derecho de propiedad ha tenido a cargo de las reformas jurídicas, comenzadas en la ley 9 de 1989, que han permitido al Estado intervenir en su contenido y participar de las rentas. El autor opone el derecho de propiedad privada a los derechos colectivos asociados con el derecho urbano: el derecho al ordenamiento urbanístico, el derecho al espacio público y el derecho a participar de las plusvalías. Concluye que la propiedad privada está en un proceso de redefinición a través de estas nuevas interpretaciones del papel del Estado y de los derechos de los ciudadanos.
Pizano, Eduardo; Suárez, Sandra, Uribe Beatriz	La política de vivienda y la reforma urbana	2006	Papel del Estado Urbanización informal	Los autores exponen las ideas del gobierno de la época con respecto a la política de vivienda, los instrumentos de gestión del suelo y la informalidad. Plantean que la propiedad privada debe garantizarse a los ciudadanos y que el gobierno busca hacer de Colombia un país de propietarios, generando mecanismos para que más gente acceda a propiedad privada. Los mecanismos mencionados están dentro de los que frecuentemente se encuentran en

				planteamientos de corte liberal: créditos a la demanda, fomento a la inversión privada en vivienda y en construcción, incluyendo instrumentos de gestión del suelo que la facilitan, como planes parciales, agilidad de inclusión de suelos de expansión y bancos de tierra.
Salazar, Clara	“El puño invisible” de la privatización	2014	Visión general sobre el mercado de suelo Papel del Estado	Salazar analiza aquí el cambio del tipo de propiedad que se dio en los conocidos <i>ejidos</i> en la periferia de la ciudad de México. Los <i>ejidos</i> son porciones de terreno que mantenían una forma de propiedad social, surgidos en la reforma agraria mexicana del siglo XX y asociados a la producción agrícola. Estos han sido privatizados para ser incluidos dentro del desarrollo de la ciudad. La autora indica que los procesos de privatización no son malos en esencia, puesto que pueden generar beneficios económicos a los habitantes rurales de la periferia, sin embargo, afirma que en el caso de estudio no se han generado estos beneficios y la privatización ha llevado a procesos de despojo y ha alimentado fenómenos de urbanización informal.

Smolka, Martim O.	Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra	2003	Urbanización informal	La razón de la existencia de mercados informales de tierra la encuentra el autor en los altos precios de la tierra urbana formal. Afirma que la informalidad es la única salida de los sectores más pobres para acceder a una vivienda y que, por lo tanto, una política efectiva que busque combatir la informalidad debería aportar a la reducción de los altos precios de la tierra. Afirma que las políticas de regularización tienen efectos contraproducentes y negativos, porque terminan fomentando el problema y no arreglándolo de fondo; concluye que es necesario regularizar pero procurando dejar la condición de garantizar propiedad como última prioridad, y poner por encima la garantía de otras condiciones urbanas.
Smolka, Martim O.; Damasio, Claudia P.	El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre	2005	Urbanización informal	Los autores relatan la experiencia de lo que consideran una "tercera vía" para enfrentar el tema de la escasez de vivienda y la proliferación de asentamientos informales. Consiste en un instrumento de política urbana, que han llamado el "urbanizador social", en el que se hace una alianza público-privada entre el Estado y un promotor inmobiliario. Este promotor, en el caso

				<p>explicado en el texto, es un fraccionador de lotes que anteriormente estaba inmerso en la estructura de producción de barrios informales, que ahora se integra dentro de una política formal, aprovechando los conocimientos que tiene en cuanto a las transacciones con las poblaciones marginales urbanas, para construir viviendas de interés social. El urbanizador social recibe por parte del Estado algunos beneficios, en general rebajas de impuestos, a fin de que sea rentable para él producir vivienda a bajo costo, que sea pagable por los habitantes de barrios informales. Los precios se negocian previamente y los pobladores se escogen por procesos de participación.</p>
Trundle Fagoth, Luis Enrique	De las «encomiendas» al mercado. Quinientos años de desigualdad	2012	Papel del Estado	<p>Su preocupación está en que los instrumentos con los que hoy en día cuentan los Estados para intervenir en la propiedad urbana se quedan cortos ante una contradicción que está latente en la sociedad sobre la concepción de la propiedad privada. Así pues, afirma que las ideas que están detrás de otorgar al Estado herramientas de intervención no se incluyen en el imaginario general sobre la propiedad, y que coexisten con la idea liberal individualista absoluta, en</p>

				la que se siguen basando los programas gubernamentales y las políticas públicas.
Zuleta, Estanislao	Ciudad e identidad	2002	Visión general sobre el mercado de suelo	Zuleta explica el surgimiento de una condición de pérdida de identidad asociada a los mundos urbanos. Explica la transformación que implicó el crecimiento de la ciudad en el pensamiento del hombre y en la transformación de varios conceptos, como el trabajo, concepto que era fundamento de la noción de propiedad hasta el siglo XIX, lo que provocó desde ese momento una mutación del concepto de propiedad.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica.