

## Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana

### III Seminario Internacional

*La ciudad latinoamericana entre Globalización, Neoliberalismo y*

*Adjetivaciones: Lecturas críticas*

Querétaro, México, 11 a 13 de octubre 2016

**Para entender la urbanización en América Latina: el predominio de la mercantilización del suelo urbano.**

Pedro Pírez<sup>\*</sup>  
Clara Salazar<sup>\*\*</sup>

***Borrador para su discusión. No citar***

## INTRODUCCIÓN

El suelo es el elemento central de los procesos de urbanización, de allí que el estudio de su incorporación constituye un aspecto fundamental para comprenderlos. Consideramos a la urbanización como la transformación (habilitación) de un segmento de la superficie de la tierra de manera que pueda sostener el asentamiento aglomerado de la población y sus actividades. El suelo habilitado sostiene a las construcciones (vivienda, infraestructuras, equipamientos, etc.) que permiten ese asentamiento y que resultan de diferentes procesos de producción que suponen la previa disponibilidad de suelo.

El suelo como bien natural (parte de la superficie de la tierra) preexiste a la urbanización. De allí que es incorporado para sostener la aglomeración social. Para ello, ese suelo requiere cumplir con condiciones específicas determinadas institucionalmente.

La *significación* del suelo, dependiente de las diferentes modalidades de su incorporación a la urbanización y de las formas de propiedad desde las que se inicia y en las que resulta ese proceso, califica lo que sobre él se construye. La urbanización *arrastra* esa significación.

---

<sup>\*</sup> CONICET / IEALC-FCS-UBA

<sup>\*\*</sup> Profesora-Investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El Colegio de México

El objetivo de este trabajo es ofrecer un marco analítico para categorizar las diferentes trayectorias que determinan las formas de incorporación de suelo a los procesos de urbanización. En otras palabras, intenta construir un esquema para identificar las trayectorias posibles que permiten que un segmento de la superficie de la tierra cumpla con las condiciones, indicadas en cada tiempo y lugar, que hacen posible la operación del suelo como soporte de la reproducción de la vida social urbana.

Para ello presentamos tres componentes: en la sección I hacemos explícitos los conceptos básicos de los cuales partimos: las modalidades de producción de la urbanización en América Latina (mercantiles, mercantiles simples, no mercantiles, desmercantilizadas), sus heterogeneidades y relaciones; y los diferentes regímenes de propiedad (pública, comunal y privada). La sección II intenta mostrar cómo esas modalidades se articulan con diferentes actores, sus lógicas y resultados configurando ciertos procesos: mercantiles y no mercantiles. La sección III introduce un instrumento analítico para percibir las dinámicas concretas de los procesos de incorporación del suelo, con base en los elementos ya explicitados, por medio de la configuración de trayectorias.

Esta ponencia es el resultado inicial de un trabajo en realización. Por eso mismo tiene muchas limitaciones. Entre ellas, la simplificación de situaciones muy complejas, en el intento de identificar esquemas analíticos. Una de esas limitaciones es la casi exclusiva referencia a la vivienda como bien central de la urbanización. Así, en este primer intento, relacionamos sólo la incorporación del suelo con la producción de vivienda, dejando de lado, por ejemplo, las construcciones para las actividades económicas y sociales, las infraestructuras y otras. La presentación en este seminario pretende el enriquecimiento a partir de las discusiones que en él se puedan generar.

## **I. LAS BASES CONCEPTUALES: MODALIDADES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO Y FORMAS DE PROPIEDAD EN LA URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

Para el análisis que proponemos partimos de identificar la heterogeneidad de modalidades de producción y consumo de los bienes de la urbanización, así como de las formas de propiedad del suelo en las sociedades de América Latina en general y, particularmente, en el caso de México. Consideramos que estos dos aspectos están

relacionados y explican en gran medida la mercantilización del suelo y los productos urbanos.

### **1. Las modalidades de producción y consumo de la urbanización<sup>1</sup>**

La generalización de la mercantilización de la producción y el consumo que caracteriza a toda sociedad capitalista incluye a la urbanización. Así el suelo, la vivienda, las infraestructuras y equipamientos y los servicios, se producen para satisfacer la necesidad de individuos o familias<sup>2</sup> de asentarse de manera urbana (bienes de uso) siempre que al introducirlos en el mercado (bienes de cambio) su productor obtenga la cantidad monetaria suficiente para realizar el circuito de la acumulación, con la apropiación del plus valor generado en su producción<sup>3</sup>. Por lo mismo, la población (fuerza de trabajo o no) depende de su capacidad monetaria (solvencia) para acceder a la urbanización, así como a los demás medios necesarios para su reproducción (Esping-Andersen, 1993:41).

Las contradicciones generadas por la mercantilización ponen en cuestión la continuidad de las relaciones capitalistas. De allí que, y como resultado de un largo proceso histórico, son enfrentadas predominantemente por acciones específicas a cargo del Estado garantizando su reproducción (Offe 1990). En una larga historia se institucionalizaron roles estatales que dieron lugar al *Estado de Bienestar* que maduró en los treinta años posteriores a la segunda posguerra en el capitalismo avanzado (Esping-Andersen 1993, Offe 1990, Topalov 1979).

La participación estatal permite que la producción (circulación y consumo) de ciertos bienes deje de desenvolverse *exclusivamente* en sentido mercantil. Para ello aplica una capacidad (poder) político-administrativa de regulación, junto con la posibilidad, contradictoria, de controlar las relaciones privadas de intercambio (Offe, 1990:56). Como consecuencia, la reproducción de individuos y familias deja de depender únicamente del circuito mercantil. En particular, la participación estatal permite alterar la trayectoria meramente mercantil de la urbanización, por medio de tres tipos de procesos: *producción*

---

<sup>1</sup> Seguimos a Pírez 2015 y 2016.

<sup>2</sup> Así como de las actividades económicas.

<sup>3</sup> Esos procesos no solamente permiten la captación de la plusvalía debida al trabajo aplicado en la producción de la urbanización, sino de las rentas del suelo que se generan en las operaciones inmobiliarias.

*no mercantil*, que no busca la ganancia y es consumida sin pasar por el mercado, como la educación pública o la vivienda estatal; *desmercantilización total o parcial* de procesos productivos originalmente mercantiles; y *desmercantilización del consumo* con el objeto de incrementar las capacidades de solvencia de la población.

La combinación de procesos de producción-consumo mercantiles, no mercantiles y desmercantilizados limita el predominio de la acumulación de capital en la urbanización al permitir el consumo en razón de la necesidad, o de un derecho, sin contraprestación monetaria equivalente<sup>4</sup>.

Las acciones estatales de producción no mercantil o desmercantilizada implican una socialización de costos de la reproducción de la población, aplicando recursos monetarios por medio de transferencias fiscales. En esas operaciones la ganancia es excluida, de manera total o parcial, del *precio* de los productos. Esto configura una transferencia, en principio, en favor de los consumidores de esos bienes y, en definitiva, en favor de quienes pagan los salarios ya que el incremento de la solvencia provoca la disminución del costo de la fuerza de trabajo para sus empleadores.

El acceso no mercantil, o no plenamente mercantil a los bienes urbanos, puede convertirse en una *siguiente mercantilización*: si esos bienes son luego introducidos en el mercado por el adquirente no mercantil o desmercantilizado<sup>5</sup>. No es una paradoja: la acción estatal no mercantil busca superar las contradicciones de la mercantilización para garantizar el desarrollo de las relaciones mercantiles que sustentan la acumulación capitalista. Si una parcela de suelo urbano que ha sido accedida de manera no mercantil o desmercantilizada es posteriormente introducida en el mercado, se consolida ese papel estatal.

Con la crisis del estado de bienestar y la reestructuración neoliberal se modificó el papel del Estado, sustituyendo las *lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas* (Nik, Peck y Brenner, 2009:2), configurando una “regulación dirigida por el mercado”

---

<sup>4</sup> Puede considerarse desmercantilización del consumo cuando el monto monetario que se intercambia no está determinado por la cobertura de costos y ganancia, sino por una relación con el salario de quien lo consume.

<sup>5</sup> Esto puede depender de la existencia de alguna limitación legal sobre esa posterior mercantilización. Limitación que puede ser superada en los llamados procesos informales.

(Ídem: 5). Si bien en la actualidad, las políticas estatales se reorientan al fortalecimiento de las relaciones mercantiles promoviendo su creciente financierización (Ídem), esto no significa el abandono total de políticas orientadas a la producción no mercantil o desmercantilizada, sino la consolidación de diferentes formas de *re-mercantilización* de procesos de producción que habían sido desmercantilizados y de *mercantilización* de bienes y procesos que estaban fuera de las relaciones mercantiles<sup>6</sup>. En esos procesos es relevante la reestructuración del sector financiero y su efecto en la dinámica del sector inmobiliario (Lencioni 2014).

### ***El acceso al suelo urbano en el capitalismo dependiente de América Latina***

La urbanización de los países de América Latina se originó con su incorporación en la división internacional del trabajo, aportando bienes primarios para la industrialización desarrollada en otros territorios. La subordinación de los procesos locales de acumulación de capital, con la transferencia a las economías centrales de parte del excedente, limita el desarrollo de las fuerzas productivas y debilita el dinamismo económico local. Como consecuencia, una importante cantidad de población tiende a quedar fuera del mercado laboral, o se inserta en él en forma precaria, contribuyendo a mantener bajos los salarios. Esto ha exacerbado las limitaciones del consumo mercantil, dejando proporciones importantes de esa población sin posibilidades de acceso monetario (solvencia) a los bienes de la urbanización.

La participación estatal es coherente con las condiciones de la acumulación dependiente y la consecuente “limitación relativa de los recursos que la formación social como un todo puede destinar a la creación de [las] condiciones generales de la acumulación, y en particular, a los valores de uso colectivo urbanos” (Jaramillo 1988: 28). Los limitados recursos estatales se asignan predominantemente para crear “valores de uso directamente ligados a la acumulación de capital, y en particular a la producción de mercancías, en detrimento de aquellos ligados con el consumo y, especialmente, con la reconstitución de las capas populares” (Ibíd.).

---

<sup>6</sup> Esta última situación hace referencia a casos análogos a los que Harvey (2003) indica como procesos de desapropiación.

De todas formas, los estados latinoamericanos han intervenido para responder a las necesidades de la acumulación económica y al fortalecimiento de la legitimidad política, garantizando a los trabajadores, y a la población en general, cierto nivel en las condiciones materiales de subsistencia (Pradilla 2009). Pese a esas intervenciones no ha disminuido la exclusión mercantil, ni se ha institucionalizado una situación de “estado de bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002). Todo ello en un contexto de fuerte crecimiento demográfico urbano, en especial entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, que determinó la magnitud de la exclusión social urbana.

En la insolencia frente a la urbanización puede diferenciarse a quienes cuentan con capacidad monetaria para ser sujetos de crédito subsidiado (desmercantilizado), de aquellos que además, no pueden acceder a esos créditos, pese a su desmercantilización<sup>7</sup>. Es una suerte de *resto* que indica situaciones de insolencia particulares y dinámicas, ya que dependen de condiciones que se modifican en el tiempo, y sobre las que influyen las políticas públicas como los ingresos sociales y la cobertura de los subsidios estatales, así como la dinámica de los mercados de la urbanización.

En consecuencia, el acceso al suelo urbano de gran cantidad de población no solvente queda a cargo de los propios necesitados, con limitada participación estatal.

### ***Heterogeneidad de la producción de la urbanización en América Latina***

En las sociedades latinoamericanas, en general, se encuentran junto con el predominio de los procesos mercantiles<sup>8</sup>, tal como señalamos, procesos *no mercantiles*, de *desmercantilización estatal* y *desmercantilización social* y además *mercantil simples*.

La *producción mercantil simple* se destina al cambio equivalente sin implicar captación de recursos por encima del costo de los bienes que se intercambian (incluyendo la

---

7 En México, por ejemplo, los créditos subsidiados otorgados por INFONAVIT en 2002 dejaban fuera al 61 por ciento de sus derechohabientes cuyo ingreso era menor a seis veces el salario mínimo (Puebla 2006:197).

8 “El mercado desregulado, o con las regulaciones actualmente existentes, no ofrece opciones de localización de proyectos para sectores vulnerables de bajos ingresos. Las razones de esta exclusión se deben ante todo a la especulación en los precios del suelo, la falta de presión tributaria o de estímulos para incorporar sitios eriazos al mercado del suelo, la baja tasación oficial del suelo y los efectos de descoordinación institucional en la gestión de los terrenos fiscales” (Sugranyes, 2015:38)

reproducción de la fuerza de trabajo). La persistencia de esa modalidad, aún dentro de la hegemonía de las relaciones mercantiles, es un rasgo “constitutivo y peculiar” (Jaramillo 2015) de las economías dependientes.

La *producción no mercantil* se orienta a la satisfacción de la necesidad de suelo para acceder a él sin pasar por el mercado, sin buscar la ganancia. Tal incorporación presenta dos situaciones: (i) la *producción estatal directa* (con o sin producción de vivienda u otros bienes urbanos); y (ii) la (auto) producción, de parte de población insolvente, de los bienes de la urbanización destinados directamente a su consumo (Jaramillo, 2012:33, Schteingart 1989:119), en una lógica de necesidad (Pírez 1995). Esto ha sido llamado el “hábitat popular”<sup>9</sup>, sustentado en procesos de *autoconstrucción* a través de diferentes modalidades: *individual* (una familia) o *solidaria* (grupo de familias), organizadas formalmente (cooperativa o asociación) o no, que se sostienen, en gran medida, en la ocupación clandestina (por invasión o compra-venta irregular) de tierras, por lo general, no integradas formalmente como suelo urbano.

La *producción estatal directa* utiliza recursos obtenidos fiscalmente que se aplican en gastos de carácter redistributivo. La posibilidad de los aparatos estatales de operar como actores económicos sin obtener ganancia, dada su reproducción por medio de los impuestos, permite que la plusvalía producida y no apropiada sea transferida finalmente en favor del capital (al bajar el valor de la fuerza de trabajo), permitiendo que la población (fuerza de trabajo o no) pueda acceder sin tener que disponer del dinero mercantilmente necesario. En la producción no mercantil por autoproducción, individuos o familias utilizan sus propios recursos, su capacidad de organización y de trabajo.

Existen también procesos de *desmercantilización social* que incrementan la solvencia de los sectores populares a partir de acciones generadas por los mismos grupos sociales necesitados, sin intervención estatal que incluya algún tipo de redistribución económica. Esto indica que *consumidores no solventes* de la ciudad asumen la carga de facilitar su propia solvencia aportando, además de su trabajo, dinero que resulta de la limitación de consumos necesarios.

---

<sup>9</sup> Esta modalidad ha sido denominada con generalidad como “producción social del hábitat” (Ortiz 2012).

Vale la pena mencionar que en algunos casos acciones estatales contribuyen con procesos no mercantiles, transfiriendo recursos, sin que esa redistribución implique la subordinación del proceso.

Como consecuencia de las transformaciones de las últimas décadas se observan intervenciones estatales destinadas a fortalecer los procesos de producción-consumo mercantiles, por encima de las ofertas no mercantiles. Estos casos suponen transformaciones institucionales: eliminan o destruyen condiciones que permiten o promueven procesos por fuera de las relaciones mercantiles y, además, generan otras que facilitan o imponen directamente un tratamiento mercantil de esos bienes (suelo, vivienda, infraestructuras, servicios, créditos, etc.). Un ejemplo de esto es el menoscabo de bancos de suelo formados por organismos estatales que eran destinados a procesos de urbanización no mercantiles y que se transferían para sostener procesos mercantiles. Igualmente, las infraestructuras que fueron desmercantilizadas por su estatalización, son transferidas, en propiedad o concesión, al capital privado para su aprovechamiento económico, mantenimiento y expansión. Además, recursos financieros antes destinados a la desmercantilización de la producción o del consumo, son reorientados para sostener procesos plenamente mercantiles. Se eliminan préstamos destinados a fortalecer la solvencia de la población de menores recursos, al tiempo que se diseñan mecanismos financieros que permiten ampliar la cobertura del crédito mercantil, subsidiando, no ya a los consumidores, sino al capital. Se mercantilizan bienes y procesos originalmente no mercantiles: la introducción en el mercado de suelo de propiedad comunal; la transferencia al capital privado de infraestructuras o equipamientos producidos por el estado para el consumo directo, o de infraestructuras producidas no mercantilmente. De la misma manera se transfiere a empresas privadas actividades de gestión (desde los diseños hasta las evaluaciones y controles) de la urbanización para sectores de recursos limitados, manteniendo a cargo de organismos estatales (no mercantiles) únicamente la oferta de recursos financieros (Pírez 2014).

Esa creciente mercantilización de la producción de la urbanización incluye el aumento del peso del capital financiero. La lógica de la valorización financiera tiende a subordinar al conjunto de las operaciones económicas y, en particular, transforma a los activos inmobiliarios en instrumentos financieros (titulización).

## **2. La urbanización y la pluralidad jurídica del suelo**

Junto con la tendencia a la mercantilización generalizada, el desarrollo del capitalismo ha impuesto la homogeneización de los bienes, incluyendo el suelo, como objetos de libre intercambio (circulación) por su definición jurídica como objetos de apropiación privada individual. Sin embargo, en el caso del suelo puede reconocerse cierta heterogeneidad, o pluralidad jurídica<sup>10</sup>, con formas privado-individuales, comunales y públicas. Estas formas son configuradas por el derecho agrario<sup>11</sup> y civil. Este último tiende a proponer hegemónicamente la propiedad individual.

El suelo urbano, además, está sometido a un conjunto de normas que definen sus condiciones urbanas y que son de cumplimiento obligatorio para introducirlo en el mercado. Las mencionadas regulaciones forman parte del derecho administrativo y suelen ser responsabilidad de los gobiernos locales en su papel de conformar los procesos de urbanización. Constituyen restricciones al pleno ejercicio del derecho de propiedad privada individual, en tanto que implican condiciones para el mismo.

La correlación entre mercantilización del suelo (condición mercantil para su acceso) y propiedad privada individual tiende a excluir del acceso al suelo privado (o más bien, del acceso al suelo en propiedad privada individual) a quienes no están en condiciones de adquirirlo mercantilmente (solvencia). Esto significa que la consolidación de la tenencia del suelo, en el sentido de la seguridad de quien se asienta para sustentar la reproducción familiar, está definida predominantemente no por ese *uso* sino, por el contrario, por la *condición de bien de cambio* del suelo (y de la vivienda que sobre él ha sido construida si fuere el caso). Consecuentemente, la definición de la propiedad individualizada no garantiza necesariamente la seguridad, ya que no se orienta por la consolidación del bien de uso sino, por el contrario, tiende a facilitar la circulación del bien de cambio. (Sugranyes, 2015:61).

Esa asociación entre propiedad y suelo como bien de cambio debilita la capacidad de acceso de la población de bajos recursos. El fortalecimiento de la mercantilización, por su parte, debilita socialmente la formalidad jurídica de la propiedad, con la emergencia de

---

<sup>10</sup> Puede verse al respecto: Aravena, Susana et al. (2014)

<sup>11</sup> Particularmente en el caso de México.

procesos sociales que dejan de lado la forma regular de acceso (propiedad) sea por la ocupación directa de los bienes o el desarrollo de *mercados clandestinos*<sup>12</sup>. Ese resultado es consecuencia también del acoso mercantil, sea por mecanismos meramente económicos (Caballito en Buenos Aires) (Azuela y Cosacov 2013) como por el uso de la coerción, tanto con apoyo estatal (y cierta legalidad) (Sugranyes 2015) como sin él.

## **II. LOS PROCESOS EN LA INCORPORACION DEL SUELO EN LA URBANIZACIÓN<sup>13</sup>**

La urbanización es el resultado de la incorporación de suelo por medio de procesos mercantiles o no mercantiles. Tales procesos se concretan según los actores que participan en ellos, sus lógicas de acción, los vínculos que establecen y sus resultados. Su análisis permite entender a las modalidades de producción-consumo como articuladoras de la urbanización.

Si bien las posibles combinaciones entre las modalidades son muchas, sus condiciones de posibilidad histórica las reducen. Analizamos a continuación los procesos que se configuran con base en las modalidades mercantil y no mercantil.

### **1. Proceso mercantil**

Un proceso mercantil de incorporación de suelo a la urbanización supone la existencia previa de una propiedad privada plena sobre una fracción de suelo rural. Ese hecho identifica a un actor social particular definido por su condición de titular de ese derecho de propiedad: el propietario original (Po). La propiedad plena indica que se cumplen las condiciones jurídicas que permiten su transferencia, por medio de alguna de las formas establecidas en la ley civil.

En una operación mercantil esa transferencia tenderá a realizarse por medio de la compra-venta del bien. Esto relaciona al Po como vendedor, con un comprador que podrá ser un Promotor inmobiliario (PI) quien, por medio del pago del dinero acordado, se transforma en propietario. El precio que se pague distribuirá las rentas susceptibles de ser

---

<sup>12</sup> Clandestinidad no sólo ante a las normas civiles, sino también a las regulaciones administrativas locales.

<sup>13</sup> Esta sección, como en el resto de este trabajo, tiene una deuda conceptual con los pioneros trabajos de Jaramillo (1981) y Schteingart (1989)

apropiadas entre propietario y vendedor, de acuerdo a la correlación de fuerzas que se dé en la negociación. Esa operación, el pago del precio y la transferencia jurídica del bien, consolidan los dos componentes: mercantilización y propiedad privada. El primer resultado de este proceso consiste en la configuración de una nueva mercancía (*suelo mercantil*) y de un actor social, el *propietario inmobiliario mercantil*.

La compra del suelo rural podrá ser realizada con base en los recursos financieros del comprador o bien este podrá acudir al sector financiero para disponer de esos recursos. Puede recurrir al sector financiero estatal para obtener un financiamiento subsidiado (desmercantilizado) que le permitirá realizar una producción mercantil que podrá vender a un costo menor que el pleno de mercado, sin disminuir su beneficio. Puede también recurrir a un financiamiento privado-mercantil, que implica que el propietario compartirá con ese actor financiero los beneficios de la operación. En ambos casos es evidente que el aporte financiero está subordinado a la operación inmobiliaria, siendo su posibilitador y compartiendo, por eso sus beneficios (en el caso mercantil) o permitiendo su desmercantilización (en el caso estatal). Es posible considerar que esa vinculación entre el PI y un actor financiero público (Fpub) o privado (FPri) integra una lógica económica diferente, más allá del predominio de la lógica de ganancia inmobiliaria.

El PI podrá, mantener la propiedad como suelo rural, en un comportamiento especulativo o transformarlo en urbano. Para esto último, si el suelo reúne las condiciones de la normativa administrativa podrá urbanizarlo. En caso contrario, lo adecuará o bien obtendrá la modificación de las normas que se lo impiden. Esta operación supone la relación entre el PI y las autoridades urbanas competentes, normalmente municipales, cuya lógica de actuación no será mercantil sino política<sup>14</sup>.

Las operaciones materiales de producción de la urbanización (nivelación, construcción de infraestructuras, fraccionamiento, etc.) podrán ser realizadas por el mismo PI, si es que integra la construcción civil en su unidad, o bien podrá contratar a una empresa constructora para que las realice, pagándole el precio industrial mercantil propio de las operaciones. Esto significa la realización del ciclo mercantil industrial por medio del cobro de la cantidad monetaria que permite la recuperación de costos y la obtención de la

---

<sup>14</sup> Es observable la resolución no plenamente legal de las necesidades del PI para poder realizar su operación económica, en actos de corrupción económica de parte de los actores gubernamentales.

ganancia, realizando plusvalía. Esa recuperación depende de la negociación entre el constructor industrial y el PI, de acuerdo a la correlación de fuerzas que se dé entre ellos.

De nuevo, el PI podrá utilizar recursos financieros propios o recurrir al sector financiero público o privado para producir la urbanización, en condiciones análogas a las mencionadas para la compra del suelo.

Como consecuencia se configura *suelo urbano mercantil* y un *propietario inmobiliario urbano mercantil*. Este propietario podrá mantener el suelo urbanizado o realizar allí construcciones para vivienda u otros fines, en todo o parte de esa tierra. Esa construcción es análoga a la producción.

El PI podrá ser propietario mercantil de dos bienes: suelo urbanizado o vivienda. Quien los compre, se hará cargo del precio de esa venta con recursos propios o recurrirá a un actor financiero, constituyendo una garantía real hipotecaria en favor del prestador. Si el préstamo es otorgado por un actor financiero estatal, podrá conseguir un subsidio que ampliará su capacidad de compra (solvencia).

Con esa venta, el PI:

- i) realiza la plena valorización de la operación mercantil, recuperando costos y obteniendo su ganancia por la captación de plusvalías y rentas;
- ii) transfiere el bien inmobiliario a un consumidor final con lo que se completa la configuración de un *propietario privado* de suelo o vivienda, dando lugar a un tercer resultado, inmobiliario (RI3), consolidando tanto la mercantilización como la propiedad privada.

## 2. Proceso no mercantil

La modalidad no mercantil se concreta generalmente por dos vías, estatal y autoproducción.

### 2.1. No mercantil estatal

Este proceso se inicia con la propiedad estatal de suelo susceptible de ser incorporado en la urbanización<sup>15</sup>. La transferencia no mercantil por parte del estado puede producir un resultado de alguna manera paradójico: crea un derecho de propiedad privada.

El organismo estatal podrá:

i) Destinar el suelo a usos urbanos públicos como la construcción de infraestructuras o equipamientos. En este caso el suelo se mantiene como “público” y soporta bienes y servicios que contribuyen a la configuración y funcionamiento de la urbanización (en el sentido de bienes de consumo colectivo). El resultado es la producción de bienes públicos no mercantiles.

La construcción de esos bienes (vialidades, redes, escuelas, etc.) normalmente estará a cargo de empresas privadas capitalistas. En ese caso, el proceso no mercantil incluye un componente mercantil, lo que lleva la configuración de ganancia industrial.

Lo anterior es posible ya que el organismo estatal puede asumir el pago del precio mercantil de la construcción, sin transferirlo hacia el usuario de los bienes finales, dado que su reproducción económica no depende de la ganancia.

Además de la participación del capital industrial, el organismo estatal podrá financiar la urbanización mediante el presupuesto regular y/o préstamos de organismos financieros estatales o privados. El financiamiento privado agrega un actor, que realiza allí un proceso mercantil y retira su ganancia.

ii) Transferir de manera no mercantil a población no solvente el suelo habilitado o no, configurando un segundo resultado, o la vivienda como tercer resultado. Esas dos situaciones se pueden consolidar como propiedad privada plena (permitiendo el inicio de un proceso mercantil), o con restricciones que impiden o limitan su incorporación al mercado inmobiliario. También puede culminar en otras formas diferentes de propiedad, como es el caso de la propiedad cooperativa en Uruguay (Aravena et al, 2014).

---

<sup>15</sup> No nos detenemos en el origen de esa propiedad ni en las modalidades de adquisición por el estado. Simplemente nos referimos a suelo que quede ser introducido en la urbanización.

iii) Transferir el suelo a actores inmobiliarios privados (PI) para que lo incorporen (desmercantilizadamente) en vivienda (“social”) para familias de recursos limitados, complementando así su solvencia mediante el subsidio aplicado. Este es un cuarto resultado de este proceso.

## 2.2. No mercantil por autoproducción

Este proceso se inicia con el acceso no mercantil del suelo de parte de familias no solventes. Además de la transferencia por parte del estado, ya mencionada<sup>16</sup>, puede darse mediante la compra de suelo en el mercado clandestino, y la ocupación directa del suelo o de vivienda ya producida (“invasión”), sobre tierra de propiedad estatal, comunal o privada.

En los casos en que se accede por invasión o compra “informal”, el procedimiento no mercantil da lugar a una posesión no reconocida jurídicamente. Esto configura un resultado particular, la tenencia irregular del suelo-vivienda, que puede considerarse un segundo resultado central.

El proceso no mercantil de autoproducción suele incluir relaciones con actores mercantiles que introducen su lógica de ganancia, ya que se recurre a insumos y materiales producidos mercantilmente, contribuyendo a la reproducción del capital industrial y comercial. También recurre a la prestación de servicios, por lo general bajo formas mercantiles simples, en plomería, por ejemplo.

Igualmente, la producción no mercantil podrá necesitar en algún momento cierta cantidad de dinero que no puede generar por sí misma dada su muy limitada solvencia. Para ello el autoprodutor podrá encontrar cuatro fuentes de financiamiento: estatal, privada capitalista, solidaria y filantrópica.

Estas situaciones de autoproducción sin un vínculo jurídico regular con el suelo, solamente permiten la incorporación del bien en el mercado inmobiliario informal. De esta manera se configuraría un bien mercantil “informal”, dando lugar a otro resultado.

---

<sup>16</sup> El segundo resultado del proceso no mercantil estatal.

Por otra parte, la acción del estado, que mediante una política de regularización transforma la condición jurídica del suelo en propiedad plena, permite su incorporación al mercado inmobiliario formal, lo que permite un resultado diferente.

Es evidente, la tensión que impone la hegemonía mercantil en la incorporación no mercantil del suelo urbano, debido a la dificultad de conservarlo como un bien no mercantil (fuera del mercado).

### **III. LA PERSPECTIVA ANALÍTICA ADOPTADA: TRAYECTORIAS EN LA INCORPORACIÓN DEL SUELO A LA URBANIZACIÓN**

Hasta el momento hemos visto los procesos que hacen referencia a los actores, acciones (adquisición, transmisión, producción) y características de los elementos presentes en la incorporación de suelo al desarrollo urbano, y a las conexiones entre ellos. En este análisis, la incorporación de suelo ha sido presentada en etapas que se producen de manera secuencial, para entender cómo un momento es el resultado de acciones específicas realizadas en una etapa anterior. Si bien, este enfoque permite profundizar el análisis, lo consideramos limitado para observar las posibilidades de cambios de estado que el suelo puede experimentar en el proceso de urbanización.

En esta última sección, intentamos ver la incorporación de suelo a la urbanización, en movimiento. Es decir, observar los cambios de dirección, el momento en el que ocurren y los eventos que los producen. Para ello tomamos algunos de los postulados del enfoque del curso de vida.<sup>17</sup> Partimos de que la identificación de trayectorias y transiciones posibilitan ver procesos en general, no sólo como una línea de etapas secuenciales, sino como una colectividad de acciones interdependientes que se mueven creando un curso propio aunque no único (Elder, 1985;1991).

---

<sup>17</sup> Este concepto proviene de los estudios etnográficos (Hareven 1978; Elder, 1985; 1999) y ha sido utilizado de manera prolífica por la sociodemográfica para examinar los movimientos de los individuos en y entre diferentes ámbitos (educativos, laborales, migraciones), así como el dinamismo en las configuraciones familiares (entradas y salidas a matrimonios, divorcios, etc.). Para ampliación véase: Blanco 2011.

El marco conceptual propuesto para este análisis incluye dos ejes organizadores: trayectoria y transición<sup>18</sup> (Elder, 1991: 63; citado en Blanco, 2011: 11-13).

La *trayectoria* se refiere a un camino largo, o línea de vida, que puede ser o no lineal; puede cambiar de dirección (iniciar como no mercantil y desviarse a una línea de acción mercantil); y puede transformarse parcial o totalmente (una parte del proceso se realiza mediante la vía mercantil y otra parte a través de la vía no mercantil). Igualmente, la trayectoria supone el tránsito por distintos momentos o etapas, no necesariamente secuenciales o que siempre se lleven a cabo, pero que en conjunto conducen, tarde o temprano a transformar el suelo rural a urbano.

Para este ejercicio tomamos como punto de inicio de una trayectoria, mercantil o no mercantil, la adquisición de tierra rural por parte de quien pretende iniciar un proceso de urbanización, ya sea un agente inmobiliario capitalista, un fraccionador no capitalista de predios, un particular que adquiere un predio individual, o el estado mismo. Se considera que una trayectoria finaliza cuando el suelo ya dotado de un uso definido (vivienda, industria, comercio), es adquirido y utilizado por un usuario final. Este puede utilizarlo durante un periodo, que tiende a ser relativamente largo para la vida humana pero que es indeterminado para el recurso suelo. Así, aunque con fines analíticos establecemos un momento de cierre de la trayectoria, no se desconoce que ésta puede permanecer en un relativo aletargamiento durante un periodo indeterminado. Igualmente, puede reactivarse si el propietario final del suelo urbanizado lo transfiere a otro propietario, o si lo introduce en un proceso de transformación (como la renovación urbana, o la simple redensificación).

La *transición* se refiere a “cambios de estado, posición o situación” de alguno de los componentes que definen una nueva trayectoria, es decir a momentos de cambio especialmente significativos (Blanco, 2011:12). Por ejemplo, un suelo que ha sido incorporado a la urbanización de manera no mercantil, debido a un régimen jurídico que limita su circulación, puede pasar a régimen de dominio pleno decidiendo con ello el

---

<sup>18</sup> El modelo original del curso de vida incluye un tercer eje: el turning point que no incluimos aquí. Este se refiere a eventos que provocan virajes implicando discontinuidad en la trayectoria esperada (Ibid: 11 a 13). A diferencia de la transición, que puntualiza como un cambio de estado en uno de los componentes genera un desplazamiento forzado hacia otra trayectoria.

tránsito de una trayectoria no mercantil a otra mercantil. Destaca entonces que la transición se da fundamentalmente a través de acciones que producen un cambio de trayectoria, lo cual puede ocurrir en cualquier etapa.

En resumen, utilizar este enfoque posibilita observar el entrelazamiento de las trayectorias mercantil y no mercantil, así como la heterogeneidad de situaciones que ofrecen en su interior, las entradas y salidas de ellas, las transiciones, y los traslapes o superposiciones entre una y otra. Además, permite observar, a diferencia del enfoque por procesos, que las características que definen momentos específicos (M1, M2, M3,...) en una trayectoria, pueden ser completamente distintas en otra trayectoria.

### **Las trayectorias en la incorporación de suelo con fines urbanos.**

Como ya ha sido ampliamente documentado, existen diferentes regímenes de propiedad, y los “actos y requisitos para poseer una superficie de tierra dependen del régimen de propiedad al que ésta pertenezca”.<sup>19</sup> Igualmente, hay intereses y/o necesidades distintas para apropiarse del suelo, y vías para acceder a él y transformarlo en urbano. Podemos preguntarnos entonces, qué determina el inicio de una trayectoria, de qué depende su continuidad o desviación y cuáles son las combinaciones que la constituyen.

Suponemos que una trayectoria de incorporación del suelo a la urbanización se inicia con la expectativa de los agentes participantes de crear un valor de cambio o un bien de uso, y que esto implica establecer una relación específica con las características particulares del suelo. Encontramos que la condición jurídica de la propiedad es un punto de partida que condiciona tres tipos principales de trayectorias que han sido identificados. Estas son: incorporación de suelo comunal a privado; de suelo privado con predominio mercantil; y de suelo público (estatal) con predominio no mercantil-desmercantilizado

Tomamos como referencia para estas reflexiones la realidad de México que, además de mostrar la heterogeneidad ya mencionada, agrega una complejidad mayor por la relevancia que para la urbanización ha tenido el suelo de propiedad comunal, fuera del mercado capitalista.

---

<sup>19</sup> Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Glosario de términos sobre asentamientos humanos, México, 1978, p. 143

## Trayectoria 1: de suelo comunal a privado (esquema 1)

La propiedad comunal, dado su carácter excluyente, es considerada una modalidad de la propiedad privada<sup>20</sup> (Azuela, 1989). Sin embargo, a diferencia de la propiedad privada *pura* que puede ser apropiada por un sólo individuo (propiedad privada individual), la propiedad comunal constituye un recurso cuyos derechos son compartidos por un grupo de personas. Tales derechos se deciden con base en mecanismos institucionales formulados jurídicamente y/o arraigados en las costumbres (Ostrom, 1992). Pueden incluir derechos de uso, apropiación, explotación, consumo y alienación del recurso, pero su ejercicio se decide en una administración grupal. Así, el ejercicio individual de los derechos queda limitado a un derecho que pertenece también a otros, por eso este tipo de propiedad es calificada como una “propiedad imperfecta”.<sup>21</sup>

Interesa destacar otras dos características de la propiedad comunal, que en adelante denominaremos también propiedad social.<sup>22</sup> En México, las comunidades agrarias obtuvieron la tierra dentro de una modalidad no mercantil cuando se implementó la retribución o dotación de tierras. Con el fin de evitar la desposesión, se crearon regímenes jurídicos que otorgaron a sus miembros derechos de uso, usufructo y explotación del recurso, pero no de enajenación, embargo o herencia. Así, cuando la tierra bajo régimen comunitario es transferida de un ejidatario a otro ciudadano posesionario o no, e incorporada al suelo urbano sin que medie un cambio de régimen de propiedad (de comunal a privado-individualizado), se utiliza un procedimiento fuera de la ley.

En América Latina en general, y a diferencia de México, la incorporación de tierra comunal al desarrollo urbano ha sido una situación excepcional (Aravena et al, 2014). Sin embargo, consideramos importante abordar esta modalidad, porque el tema de la transformación del régimen comunitario al privado individualizado ha sido puesto de relieve en la discusión académica internacional en las últimas dos décadas. La propiedad

---

<sup>20</sup> Supone, en tanto propiedad, la existencia de un derecho de excluir a “otros” del goce del bien.

<sup>21</sup> Escriche, Joaquín (1851) Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia. Nueva edición corregida y aumentada por Don Juan B. Guim, París, Librería de Rosa, Bouret y C.  
<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/364/1.pdf>

<sup>22</sup> Hemos adoptado el concepto de Propiedad social, porque en México existe una diferencia conceptual entre propiedad comunal y propiedad ejidal. La primera, tiene sus antecedentes en la retribución de tierras a las comunidades indígenas que habían sido despojadas de las mismas desde la colonia; la segunda, es resultado de la dotación de tierras por parte del Estado a los campesinos que se constituyeron en miembros de ejidos,

comunal se considera autónoma respecto de la reproducción del capital, al que opone resistencia (Topalov, 1984:11), pero en la actualidad está siendo objeto de extinción paulatina en varios países del *sur global* mediante cambios jurídicos que posibilitan su privatización y conllevan procesos de desposesión a las comunidades agrarias (Sassen, 2016).

En esta trayectoria es posible identificar tres situaciones de incorporación de tierra social al desarrollo urbano:

T1-a) invasión (ocupación clandestina);

T1-b) compra-venta informal, y

T1-c) Utilidad pública o social (adquisición mediante la aplicación directa de procedimientos legales como son la expropiación o la permuta).

En los dos primeros casos, la finalidad fundamental de los actores que dan inicio a una trayectoria es adquirir un *bien de uso*; en el último caso, el motor fundamental es darle una utilidad pública (institución académica, infraestructura, etc.) o social al suelo<sup>23</sup>, (vivienda etc.).

---

<sup>23</sup> En el caso de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios respecto de la utilidad pública (UP) en caso de expropiación. Inicialmente, señaló que “las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicos. Posteriormente amplió ese concepto incluyendo los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad.” Esto significa que la noción de utilidad pública ya no se limita a la construcción de obra pública o prestación de un servicio público por parte del Estado, sino que también incluye a los particulares que queden autorizados para realizar una obra en beneficio inmediato de un sector social. Así, el concepto de utilidad pública ha quedado ampliado, y comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha; cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio uobra públicos; b) la social, que satisface de manera inmediata y directa a un sector social socialdeterminado; y, c) la nacional, que satisface necesidades que tiene que adoptar el país. Fuente: 1012237. 945. Pleno. (Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección – Otros derechos fundamentales, Pág. 2228).

Identificamos cuatro momentos en el desarrollo de la trayectoria 1. Dos para T1-a y T1b (invasión y compra-venta-informal respectivamente), y un para (T1c) la utilidad pública o social directa. (Esquema 1)

#### *M1. Transferencia de la tierra e incorporación al desarrollo urbano.*

En el caso de invasión, la lotificación se produce simultáneamente de forma no mercantil. En el caso de compra-venta informal, la lotificación se da antes que la ocupación, interviniendo el *poseionario de la tierra y el comprador individual*, quien generalmente es un individuo (o una familia) de escasos recursos. Esta transferencia se da en un proceso mercantil simple en la que el comprador utiliza recursos financieros propios y/o un crédito solidario, y paga al vendedor, normalmente, en cuotas pactadas mediante contratos privados, que pueden o no atestiguarse ante un notario, pero que carecen de validez jurídica. En este tipo de transacciones no hay intervención de entidades financieras formales, como pueden ser los organismos de vivienda o la banca (pública o privada).

En el caso de la utilidad pública directa la incorporación del suelo al desarrollo urbano, se da a través de una indemnización, lo que supone un avalúo previo que puede ser o no a precio de mercado. Es importante destacar que en este último caso (T1-c), la trayectoria comienza con el uso de un instrumento jurídico: la expropiación; a diferencia de los otros dos (T1-a, y, T1-b) en que ese mismo instrumento es utilizado después de que el suelo ha sido transformado de rural a urbano, dando cabida a un momento tres (M-3): la regularización.

#### *M2- Transformación de rural a urbano a cargo del usuario final*

Realizada la división o loteo de parcelas en los casos T1-a, y T1-b, con adecuación básica a condiciones topográficas, pero normalmente sin estudios técnicos ni obras de urbanización, la tierra se ocupa y entonces comienza el proceso de *autoproducción* de la urbanización que puede durar años e incluso décadas. Si bien esa urbanización es producida para el consumo (valor de uso), no para la mercantilización, pueden ocurrir algunas transferencias mercantiles “informales” de lotes, sin que ello modifique su significación global. Esa autoproducción ocurre como un proceso de urbanización inversa (Pírez 2016), que incluye además de la vivienda, componentes de infraestructura y

equipamiento y, aún, la prestación de servicios como el transporte. Es interesante notar que la autoproducción de la vivienda se da fundamentalmente en un proceso no mercantil, mientras los otros componentes pueden incorporar procesos desmercantilizados a través de apoyos estatales; en ambos casos hay intersección con el sector capitalista a través del consumo de insumos y/o servicios para la producción.

A diferencia, de lo anterior, la transformación de rural a urbano para el caso T1-c supone un suelo que constituirá un bien público por lo que en principio, no transitará a una situación mercantil. La posibilidad de transitar a esta trayectoria, está dada fundamentalmente por la privatización.

### *M3- Proceso de cambio de régimen jurídico (regularización)*

Este momento se inicia con la generación de vínculos entre las Comunidades Propietarias Originales CPO y los tomadores de decisiones, y entre estos y los pobladores, con el fin de regularizar *la tenencia de la tierra y alcanzar el cumplimiento de la normatividad urbana*. Las CPO y las autoridades federales acuerdan las vías para transferir la tierra al estado y cambiar al mismo tiempo el régimen de propiedad de comunal a privado. Las autoridades federales gestionan los procedimientos para transferir la propiedad a los pobladores, y las autoridades municipales se encargan de la *dotación formal de infraestructura y servicios y el cobro de cuotas e impuestos correspondientes*. Esos vínculos suelen articularse con los procesos de acumulación electoral, por lo general, se manifiestan como situaciones de clientelismo político. La regularización del suelo implica la adecuación con las normas del derecho civil, mientras que la regularización municipal se refiere a las normas urbanísticas locales sobre el suelo y las construcciones.

Como resultado de la regularización, una tierra que había entrado al mercado de manera desmercantilizada adquiere un estatus jurídico que le permite la mercantilización formal. El cambio de régimen de propiedad de comunal a privado constituye una *transición* que define un desplazamiento forzado hacia una trayectoria mercantil<sup>24</sup> Esto implica que en

---

<sup>24</sup> Si bien la transferencia que resulta de una expropiación indica una modalidad no mercantil, abre diferentes posibilidades de uso de ese suelo por el estado expropiador; tanto una transferencia no mercantil que consolida ese bien dentro de modalidad excluidas del mercado, como otras que se orientan a su incorporación en las relaciones mercantiles.

adelante, las transacciones de suelo seguirán la trayectoria 2, es decir de suelo privado con predominio mercantil.

#### *M4- Alternativas de mercantilización*

Cuando se ha llevado a cabo la regularización de la tenencia de la tierra, y se adoptan las normas urbanas, ese suelo queda en condiciones plenas de ser incorporado formalmente al mercado inmobiliario. Con la regularización, los pobladores o poseionarios de los predios quedan habilitados como propietarios de los mismos y pueden llevar a cabo transacciones mercantiles legales con ellos, adquieren también la obligación del pago de impuestos frente a la correlativa obligación de las autoridades locales de dotarlos de servicios e infraestructura. En términos formales, la regularización legitima los derechos de los habitantes a obtener los servicios, sin quedar subordinados a relaciones clientelares.

En adelante, y dado que ya existe la propiedad formal, el propietario puede:

- a) Continuar habitándola, caso en el cual no se produce un cambio de trayectoria.
- b) Venderla (introduciéndola en el mercado de compra-venta) [*transición* a modalidad mercantil]
- c) Rentarla (toda o parte de ella) (introduciéndola en el mercado de alquiler formal o informal). [*transición* a modalidad mercantil]

El último tramo de avance (c) de la trayectoria, no implica sin embargo que se lleve a cabo conforme a derecho. Diversos estudios han señalado que el submercado de arrendamiento de vivienda no se registra debido a que ese trámite no constituye un beneficio en reducción de impuestos para el inquilino. En muchos países de América Latina, esta práctica no se limita a los pobladores de asentamientos informales, sino que se extiende a la vivienda formal con propietarios de todos los sectores sociales (Coulomb y Sánchez, 1991; Salazar et. al, 2014)

## **Trayectoria 2: de suelo privado con predominio mercantil (Esquema 2)**

Esta trayectoria 2, implica condiciones jurídicas de la tierra y agentes muy diferentes a los descritos en la trayectoria 1. Por una parte, la propiedad privada se rige de acuerdo a las condiciones, y tiene los efectos, que dispone la legislación civil; por otra, los propietarios tienen derechos plenos para la transmisión formal del suelo, y los adquirentes son agentes solventes y/o intermediarios mercantiles.

### *M1- Momento de transferencia de la tierra e incorporación al desarrollo urbano.*

Esta trayectoria comienza de forma mercantil capitalista con la relación básicamente entre dos actores: el *propietario privado rural (original)* (PO), y un *promotor inmobiliario* (PI) o un promotor financiero (PF). Uno u otro, adquieren el suelo por medio de un contrato de compraventa, con el PO, que respalda la mercantilización del suelo y la plena propiedad del mismo. Esa compra puede hacerla con recursos propios o provenientes del sector financiero.

En las últimas décadas se han transformado estos actores que respaldan la mercantilización del suelo, así como sus formas de participación y las características de las transacciones que realizan. A partir de ello hemos identificado dos modalidades de mercantilización:

MI: Mercantil Inmobiliaria

MF: Mercantil financierizada.

Las transformaciones en la primera modalidad se han producido con los giros de las políticas de vivienda y la aparición de los *grandes desarrolladores urbanos* (GDU) que integran en su estructura organizativa varios de esos momentos que antes estaban a cargo de actores independientes: propiedad del suelo, promoción inmobiliaria, construcción y financiamiento. Esa concentración de funciones les permite realizar enormes emprendimientos urbanos y concentrar la captación de recursos de diferente naturaleza: renta del suelo, ganancias de intermediación, ganancia industrial de la construcción y ganancias financieras. Esta configuración de los actores privados se correlaciona con el debilitamiento y ausencia de los actores públicos y la generación de

condiciones para ciertos emprendimientos que fortalecen la mercantilización de la urbanización y degradan el bien de uso (vivienda-urbanización) (Pírez, 2014).

Igualmente, se correlaciona con la incorporación de inversionistas extranjeros en el negocio inmobiliario de los países latinoamericanos. De acuerdo a De Mattos (2016:39-42), la posibilidad de que muchos de los capitales “sin empleo”, hayan podido transformar activos reales e inmóviles (suelo, inmuebles, infraestructuras), en activos financieros negociables en los mercados financieros ha facilitado su rápida localización en las áreas urbanas latinoamericanas donde obtienen mejores condiciones para valorizar su capital. Dentro de esas áreas, las inversiones financieras se ubican tanto en zonas donde hay una mayor demanda solvente (población de mayores ingresos), como en áreas centrales en donde destruyen espacios ya construidos para redensificarlos, creando una mayor mercantilización del espacio urbano. También se han insertado en mercados inmobiliarios de menores ingresos mediante un incremento del crédito hipotecario.

La segunda modalidad, se produce mediante el uso de instrumentos financieros muy sofisticados, como la titularización directa del suelo o la titularización de hipotecas. Sin embargo debe advertirse que es común que haya traslape entre las modalidades Mercantil Inmobiliaria (MI) y Mercantil financierizada (MF), debido a que los organismos financieros ofrecen tanto servicios de préstamos para la urbanización, como la posibilidad de realizar inversiones financieras de otra índole

M2- Decisiones sobre la transformación del suelo a cargo del propietario y/o urbanizador  
(P, PI, GDU)

Después de que el urbanizador (PI) ha adquirido el suelo, existen dos posibilidades:

- i) Mantenerlo vacante, ya sea con uso rural (probable especulación inmobiliaria y/o financiera con [*Transición* a modalidad mercantil de financierización) o transformado a suelo urbano.
- ii) Venderlo. El comprador puede mantener la trayectoria mercantil, o cambiarla. En este último caso es generalmente el estado en que actúa como mediador entre la trayectoria mercantil y la no mercantil. El mediador puede ser también una cooperativa o una organización filantrópica, que garantiza la ganancia al vendedor, pero lo transfiere no mercantilmente al usuario final.

Cuando el propietario lo mantiene vacante como suelo rural, la posible mercantilización de esa tierra puede sustentarse en el valor simbólico (paisajístico, cultural, exclusividad, o ambiental) como parte de una inversión a largo plazo de alto rendimiento, y no en la urbanización inmediata. Así, la tierra rural con características especiales, como zonas de playa o áreas de valor ambiental, es adquirida *vía mercantil* por un “promotor mercantil” (PM), y no necesariamente por un PI, con el fin de comercializarla como “área escénica o recreativa”. El destinatario será un sector medio-alto o alto de la población, con solvencia para comprar la tierra y utilizarla más tarde como espacio de exclusividad y/o con fines de inversión. Es importante destacar, que para que se lleven a cabo estas operaciones económicas, no es necesario que el suelo esté sujeto a la normatividad urbana o esté plenamente incorporado como urbano. Sin embargo, es uno de los factores que rápidamente puede contribuir a la expansión urbana.

Cuando la tierra no es reglamentariamente urbanizable, el suelo se mercantilizaría a partir de la generación de una expectativa futura, cambiando de posición (precio) sin cambiar de estado (permanece en su estado natural). Esto implica un proceso de acumulación de capital del suelo, que deviene del simple hecho de poseerlo y no de la inversión en capital y trabajo en él (Jaramillo, 2009).

Siendo el suelo reglamentariamente urbanizable, el propietario puede acondicionarlo para utilizarlo como soporte de actividades urbanas de acuerdo a lo que indiquen las normas locales. En este caso, el suelo cambia su estado natural (de rural a urbano) y en consecuencia de posición (precio), pero el cambio de estas características no implica una transición a otra trayectoria. Por ello realizará operaciones institucionales (autorizaciones de usos de suelo, permisos de construcción, propuesta de diseño, pago de derechos, etc.) y materiales (construcciones, infraestructuras, equipamientos, donación de suelo para usos públicos, etc.). Tales operaciones podrán realizarlas el mismo, o contratar a actores capitalistas o mercantiles simples, tanto para la gestión como para la construcción. En estos casos es relevante la intervención de *actores industriales de la construcción*, así como de los agentes del financiamiento. Las obras podrán ser financiadas con los mismos procedimientos y actores que se indicaron en M1.

Sin embargo, en la medida en que las instituciones y mecanismos del sistema financiero (SF) se han ido transformando en el tiempo, debido a la modificación de los activos financieros y las formas de operar de sus entidades, el sistema financiero (SF) se ha ido haciendo más heterogéneo, transformando, diversificando y multiplicando sus formas de conexión con el proceso de urbanización.

Hemos notado que en la modalidad privada con predominio mercantil, el SF parece constituirse en un factor que determina las características de los diferentes momentos de su trayectoria. A riesgo de simplificar, y con el fin de catalogar los tipos de relación establecidas entre el SF y el proceso de urbanización, hemos clasificado los servicios ofertados por las instituciones financieras (IF) en “tradicionales” (T2-a) y “posmodernos”. Esta sencilla clasificación nos permite, en primera instancia, distinguir entre las operaciones financieras subordinadas a la producción del espacio construido (las tradicionales), para obtener sus márgenes de ganancia de la inversión que deriva de producir suelo urbano, y aquellas operaciones “posmodernas” (T2-b) que supeditan el suelo o los productos de la urbanización (suelo urbanizado, vivienda, infraestructura) para incrementar la *ganancia financiera*. Es decir, nos referimos a las operaciones que permiten la creación de dinero a través de dinero (Harvey, 1999; Soedeberg, 2014), y no devienen de la producción de una mercancía urbana.

#### *T2-a). Uso de instrumentos financieros tradicionales*

La adquisición de suelo y su transformación en urbano puede ser financiada por el adquirente con créditos estatales o privados. Igualmente, el propietario podrá realizar operaciones financieras teniendo al suelo como garantía. En estos casos, el sistema financiero (SF), representado generalmente por la banca, está subordinado al proceso de urbanización (U). Siguiendo la lógica de las trayectorias, se quiere destacar aquí, que la relación (SF-U) puede finalizar cumplido el objetivo de la urbanización, pero también continuar existiendo después de haberse cumplido con éste. Esto significa un traslape en las modalidades del SF: tradicional y “posmoderna”. En el caso de que permanezca la relación SF-U, la subordinación cambia de giro; es decir, se invierte: el suelo transformado en urbano, con financiamiento de servicios financieros tradicionales, se pone luego, *al servicio* del sistema financiero. Esto sucede, por ejemplo, cuando los actores que han

financiado la producción de una mercancía urbana, como la vivienda, incorporan las hipotecas de éstas al sistema financiero, en forma de títulos, y siguen obteniendo ganancias con la deuda de terceros (Sassen, 2015). Si bien en estos casos, el suelo transformado en objeto urbano continúa una trayectoria mercantil en todas sus etapas, es la naturaleza distinta de los instrumentos financieros utilizados (créditos o acciones) la que provoca una extensión en la relación (SF-U).

*T2-b) El suelo como instrumento del sistema financiero “posmoderno”.*

La tierra en su carácter rural o urbano vacante, con expectativa de alta rentabilidad puede ser convertida en instrumento financiero, sin que cambie su naturaleza rural básica. Igualmente, el suelo transformado en urbano (por ejemplo, en vivienda) puede ser utilizado en instrumento financiero, a través de bursatilizar las hipotecas como ya se mencionó en el párrafo previo.

En el primer caso, un agente mercantil puede vender al comprador el concepto de “tierra bancaria”, cuya premisa es la adquisición de tierras pre-desarrollo<sup>25</sup> ubicadas estratégicamente en áreas de potencial crecimiento económico. Así, el agente mercantil, le vende al inversionista *acciones* sobre una tierra rural no urbanizada pero cercana a un área urbana, que generalmente busca ser competitiva.<sup>26</sup> El agente mercantil le ofrece al inversionista un “retorno de inversión” a mediano o largo plazo (cinco o diez años) basado en la expectativa de un uso futuro del suelo de alta rentabilidad. En este caso, el suelo no necesita estar necesariamente incorporado plenamente al desarrollo urbano en el momento de la transacción. La inversión en la periferia urbana es facilitada porque la oferta de suelo se constituye en “imán” de Inversión Extranjera Directa (IED) (Banco Mundial. 2015). Entre esas estrategias están, por ejemplo, las alianzas público-privadas, la reorientación de sus inversiones, las intervenciones en infraestructura, y la adaptación de la normatividad local a nuevos nichos del mercado de suelo. Todo ello lleva a la incorporación de nuevos territorios al desarrollo urbano y la autorización de los usos de suelo que demanda el desarrollo de los negocios.

---

<sup>25</sup> <http://es.investmentpropertiesmexico.com/propiedades-inversion/tierra-bancaria>

<sup>26</sup> Este concepto ha sido introducido en las políticas del Banco Mundial, bajo el supuesto de que los centros urbanos pueden eliminar la pobreza extrema si se hacen prósperos, lo que se logra facilitando la localización de empresas que generen empleos, eleven la productividad y aumenten los ingresos. Para ampliación véase: Banco Mundial (2015).

En este contexto de “pre-desarrollo urbano”, el adquiriente compra acciones y no un derecho real sobre el suelo, de tal modo que no puede ejercer derechos de uso o transformación del mismo, pero sí de aprovechamiento, apropiándose de la renta, con plazos establecidos en un contrato. Se quiere hacer notar que en esta trayectoria T2-c, a diferencia de T2-b en que el sistema financiero actúa en función de la valorización de la tierra, la tierra es un instrumento del circuito financiero.

### **Trayectoria 3: de suelo público (estatal) con predominio no mercantil o desmercantilizado**

Origen: suelo rural o urbano de propiedad del Estado (en sus diferentes niveles) con plenos derecho para su transmisión<sup>27</sup>.

En el caso de suelo urbanizado o urbanizable, el organismo estatal titular de la propiedad podrá:

1. Transferir la propiedad de suelo de manera no mercantil o desmercantilizada como mecanismo redistributivo para familias no solventes. En el caso de suelo no urbanizado, proceder a su habilitación (lote con servicios).
2. Transferir la propiedad del suelo de manera no mercantil a empresas privadas como alianza público-privadas para atraer inversiones que generen empleo.
3. Aplicar el suelo a la producción directa no mercantil de vivienda-urbanización para población de diferentes niveles de ingresos. Esa producción no mercantil podrá ser transferida de manera igualmente no mercantil o desmercantilizada análogamente a 2.
4. Transferir el suelo a actores privados (PI, C, GDU) para la producción de “vivienda social”, en un proceso de desmercantilización parcial de esa producción y, en especial del consumo.

En este caso, el actor privado que adquiere el suelo del Estado podrá financiar esa operación con recursos propios, crédito privado (en sus diferentes opciones) o crédito estatal subsidiado (desmercantilizado) si hubiere disponible para ello. Por otro lado, los adquirentes de esa urbanización de “vivienda social” podrán acceder a ella de manera

---

<sup>27</sup> Dejamos de lado la discusión sobre el suelo de dominio privado o público del Estado.

desmercantilizada, por lo menos en forma parcial, con la utilización de créditos públicos subsidiados.

Los adquirentes finales (propietarios) de la vivienda-urbanización no mercantil o desmercantilizada podrán:

- 1.) Mantenerlas vacantes (con riesgo de ocupación clandestina)
- 2.) Habitarlas
- 3) Venderlas. Si no existe para ello restricción legal la vivienda se introduce en el mercado y el propietario obtiene su precio de mercado, que seguramente no se correlaciona con lo que ha pagado en la operación desmercantilizada. Además, según las condiciones del mercado, podrá captar las rentas del suelo que están en juego.

La propiedad se transfiere a un comprador solvente quien accede a ella, pagando el precio monetario de mercado. [Transición con modalidad mercantil].

Si existen restricciones legales para esa mercantilización, podrá introducirse en el mercado informal. [Transición con modalidad mercantil formal o informal].

- 4.) Arrendarlas. Al igual que con la venta, esta operación depende de la existencia o no de restricciones legales. En primer caso será una operación mercantil con la que el propietario transfiere el uso y goce temporal de la propiedad a quien paga el precio de mercado (solvencia) y accede así a ese derecho de uso. [Transición con modalidad mercantil]. Si existieran esas restricciones, el propietario podrá introducir la vivienda en el mercado de arrendamiento informal. [Transición con la modalidad mercantil informal].

#### **IV. SIN CONCLUIR**

Como dijimos al comenzar esta ponencia es un producto inicial. Difícilmente puede cerrarse con conclusiones. Por el contrario, está totalmente abierta, no únicamente en tanto sus posibles continuaciones, sino particularmente sobre lo que se ha producido hasta aquí.

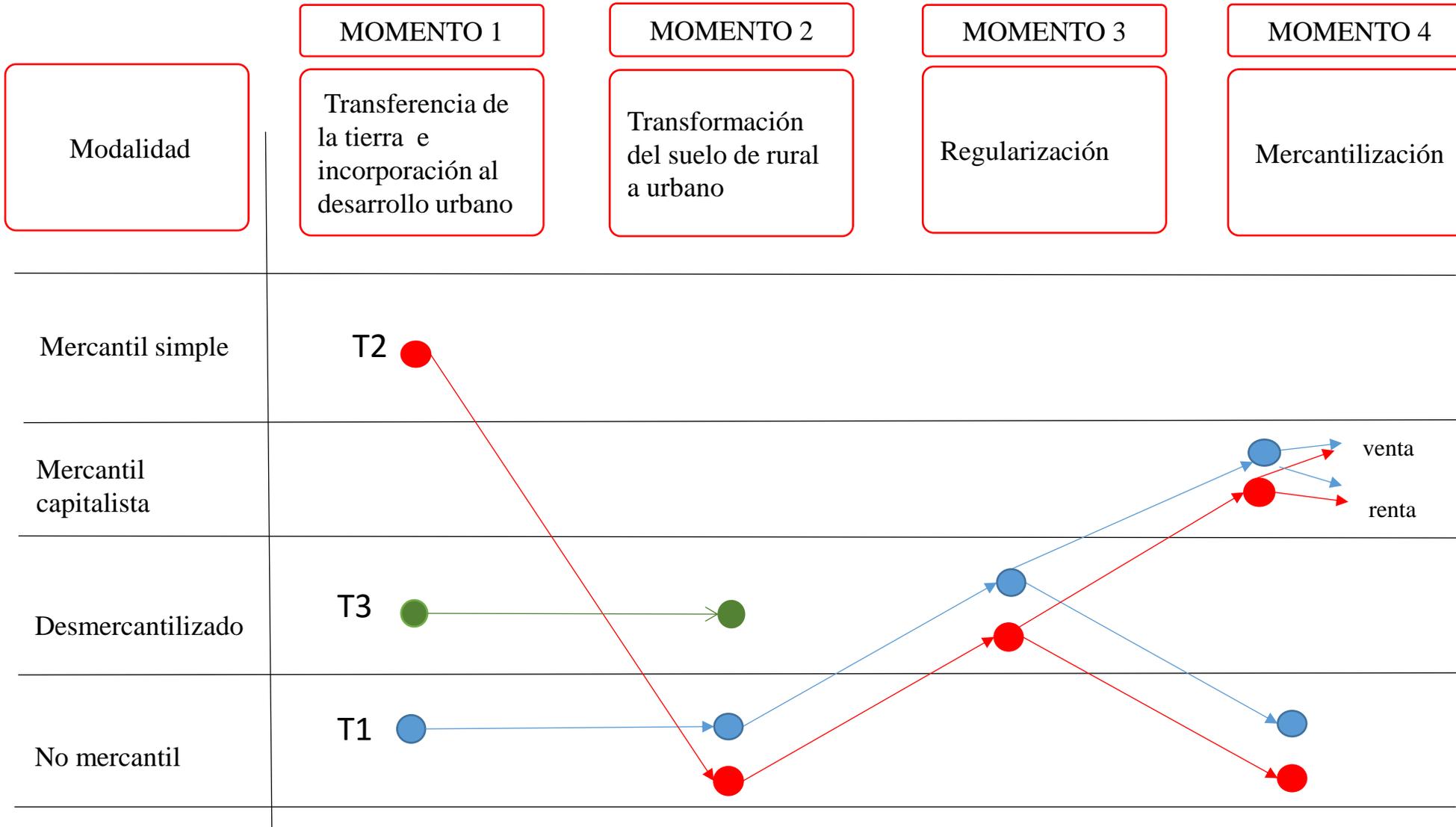
Esperamos poder consolidar este intento de construir un esquema analítico que contribuya a entender los procesos de urbanización de América Latina a partir de las trayectorias en las que se incorpora el suelo urbano, en relación con las modalidades de producción y las formas jurídicas de propiedad desde las que se parte y a las que se llega.

## Bibliografía

- Aravena, Susana et al (2014) *La vivienda entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo: Trilce.
- Azuela, Antonio y Natalia Cosacov (2013) "Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires" en *EURE*, Vol. 39, no 118, pp.149-172.
- Azuela, A. (1989) *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*. México: El Colegio de México
- Blanco, M (2011) "El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo," *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 5, núm. 8, enero-junio, 2011, pp. 5-31
- Banco Mundial (2015) *Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How*, December 10, Washington DC.
- Coulomb, R. and Sánchez, C. (1991) *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México*, CENVI, México City.
- De Mattos, C (2016) "Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas", Pp.41-73
- Elder, G (1991), "Lives and social change", en Walter Heinz (ed.), *Theoretical Advances in Life Course Research. Status Passages and the Life Course*, vol. I, Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.
- Harvey, David (2003), *The New Imperialism*, New York, Oxford University Press.
- Jaramillo, S (2012), "Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales" en Salazar, Clara (coord.): *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, El Colegio de México. pp 33-84.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Teoría de la renta urbana*, Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_ (1981) *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*, Bogotá: CEDE- Uniandes
- Lencioni, Sandra (2014) "Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário" en *EURE*, Vol 40, No 120, pp. 29-47.
- Theodore, Nik Jamie Peck y Neil Brenner (2009), "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", *Temas Sociales*, No. 66, Marzo 2009, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile, p. 1-11.
- Nik, Peck y Brenner (2009) "Postneoliberalism and its Malcontents", *Antipode*, Vol.41, núm S1, pp.94-116
- Offe, C. (1990), *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza.
- Ortiz Flores, Enrique (2012) *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*, México: Habitat International Coalition.
- Pérez, Pedro (2016) "Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina" en *Territorios* n 34, pp. 87-112.
- \_\_\_\_\_ (2015) "La urbanización en América Latina: las heterogeneidades en su producción y resultados". Primer congreso latinoamericano de Teoría social. Buenos Aires, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2014) "La mercantilización de la urbanización. A propósito de los conjuntos urbanos en México", *Estudios Demográficos y Urbanos* pp. 481-512.
- \_\_\_\_\_ (1995) "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades*, Año 7, No. 28. Puebla: Red Mexicana de Investigadores Urbanos. pp. 8-14.
- Pradilla, E. (2009), "Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia" en Pradilla, E. (comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: UAM-Porrúa. pp. 15-90.
- Puebla, Claudia (2006) "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)" en Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el*

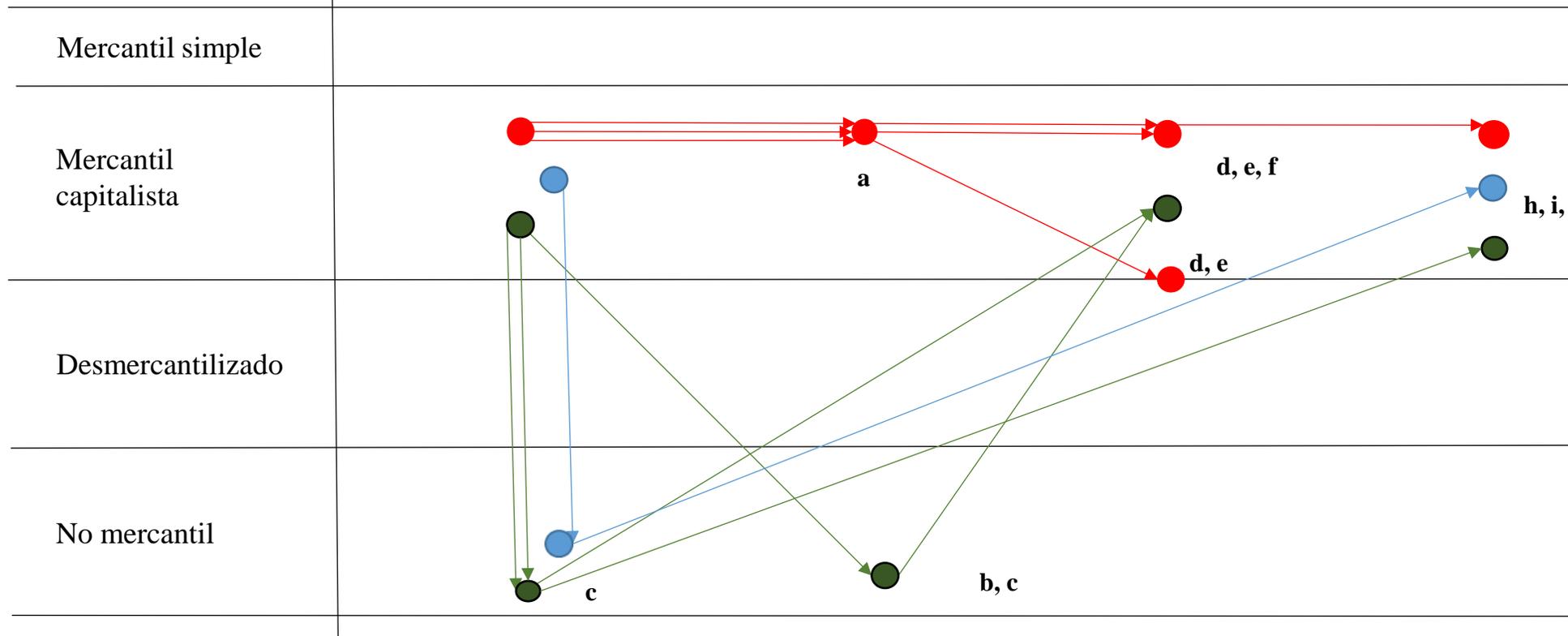
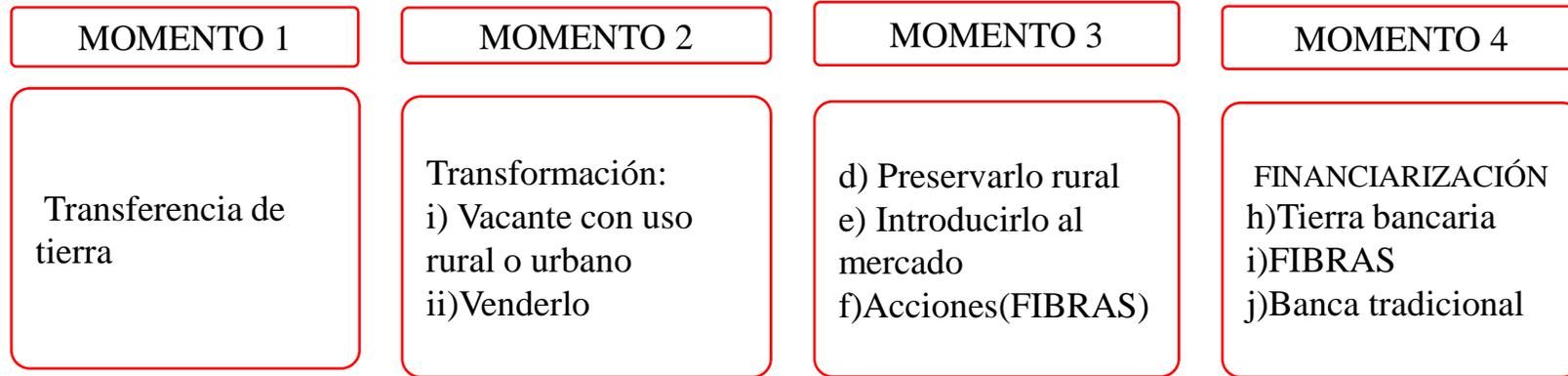
- mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A-Miguel Ángel Porrúa, pp. 193-238.
- Salazar, C; C. Puebla, G. Ponce y R. Flórez (2014) “Alquiler y mercado del suelo en México”, en: Blanco, A., Fretes V, y Muñoz, A (ed.), 2014 *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*, BID, 2014; pp. 291-333.
- Salazar, C (2016) “El suelo como recurso. Entre el uso y el abuso del mercado” Ponencia presentada en el *IV Congreso Nacional de Suelo urbano*, Pachuca, Abril 13-15.
- Sassen, S. (2015) *Expulsiones. Brutalidad y complejidad de la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Schlager, E y Ostrom, E 1992 “Property-rights regimes and natular resources: a conceptual analysis”, *Land Economies*, Agosto, pp. 248-262; [http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3857/Schlager\\_and\\_Ostrom--Property\\_Rights\\_regimes\\_and\\_natural\\_resources\\_a\\_conceptual\\_analysis.pdf?sequence=1&origin=publication\\_detail](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3857/Schlager_and_Ostrom--Property_Rights_regimes_and_natural_resources_a_conceptual_analysis.pdf?sequence=1&origin=publication_detail)
- Schteingart, Martha (1989) *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Soederberg, S. (2014) 'Debtfarism and the housing industry', In Soederberg, S. (ed) *Debtfare States and the Poverty Industry*. London and New York, Routledge.
- Sugranyes, Ana (2015) “La (in)seguridad de la tenencia. Desalojo y conquista ciudadana” en Rodríguez, Alfredo, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes (edit.) *Con subsidio sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Santiago de Chile: Ediciones Sur, pp. 61-76.
- Topalov, Christian (1979), *La urbanización capitalista*, México, Edicol.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002) “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (Director), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, p. 572. 257-312 p.

# Trayectoria 1: de comunal a privado



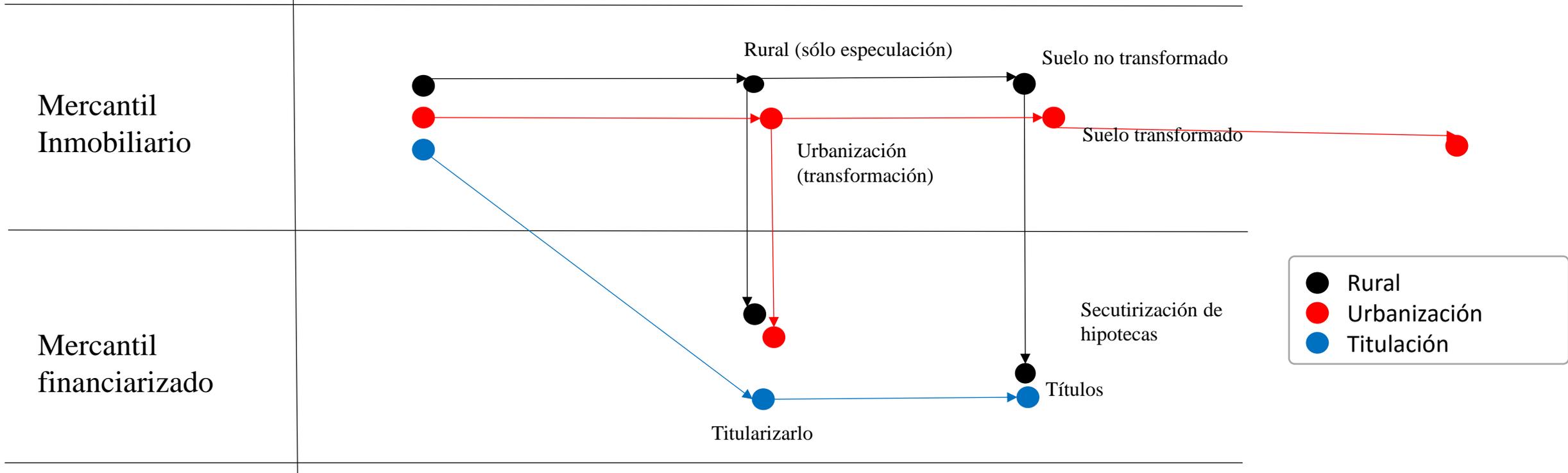
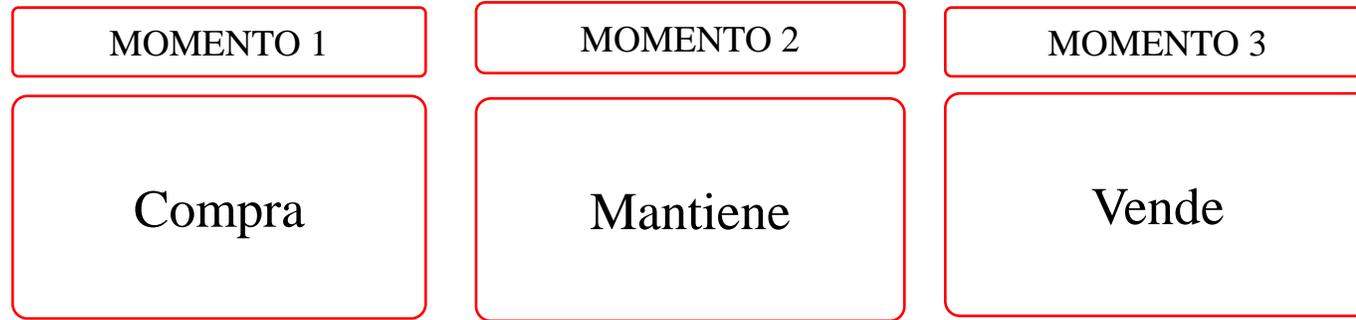
- T1a\_Por invasión
- T1b\_Compraventa
- T1c\_Utilidad pública o social

# Trayectoria 2: de suelo privado y predominio mercantil

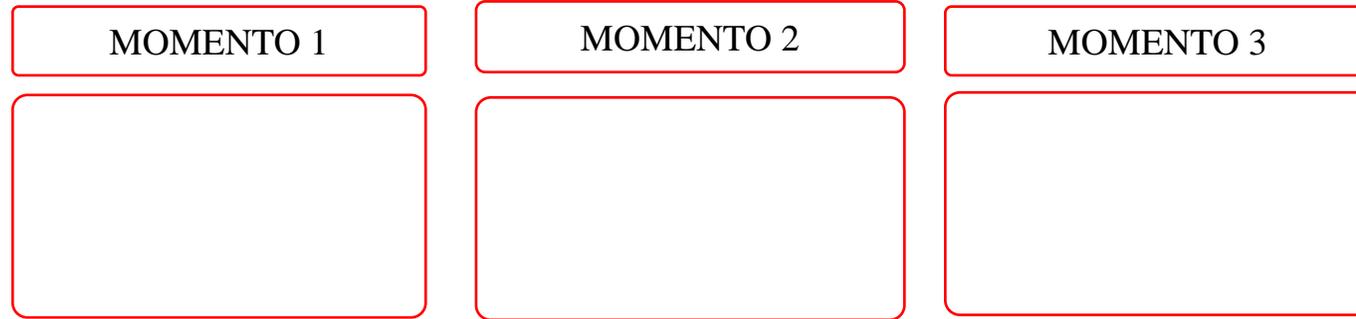


- Incorporación como suelo urbano
- Financiarización Tradicional
- Operación financiera prioritaria

# Trayectoria mercantil (Detalle)



# Trayectoria Financiarizada (detalle)



Mercantil  
Inmobiliario

Mercantil  
financiarizado

