

2.8

La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto

Edésio Fernandes | Enero 2002

El crecimiento urbano de los países en vía de desarrollo está invariablemente acompañado por procesos de exclusión social y segregación espacial, cuya consecuencia más notoria es la proliferación del acceso informal e ilegal a la vivienda y al suelo urbano. Dada la carencia de políticas habitacionales adecuadas y de suficientes opciones de vivienda que sean apropiadas y accesibles, millones de pobres urbanos recurren a la invasión de suelos privados o públicos o a la compra ilegal de suelos para crear sus propias viviendas, fenómeno que ha atraído la atención de un buen número de investigadores, legisladores y otras entidades preocupadas por las graves implicaciones socioeconómicas, ambientales y políticas para los pobres urbanos y para el resto de la sociedad.

El economista peruano Hernando de Soto es uno de los intelectuales contemporáneos de mayor influencia dedicados al estudio de este complejo asunto. Sus ideas y propuestas sobre programas de regularización de gran escala, presentadas recientemente en su libro *El misterio del capital* (de Soto 2000), han recibido amplia difusión por parte de los medios de comunicación y elevado el nivel del debate público. La influencia de de Soto se refleja en el hecho de que un número creciente de ciudades y países latinoamericanos y de otros continentes han introducido políticas de regularización basadas en sus ideas; estos programas han dejado una huella significativa en las metodologías internacionales e institucionales sobre reforma inmobiliaria y buenas prácticas gubernamentales. En muchos países, políticos que nunca habían mostrado particular interés en asuntos de desarrollo urbano se han convertido en defensores a ultranza de las ideas de Hernando de Soto. ¿Por qué?

UNA MIRADA A LAS TENDENCIAS DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS

Antes de hacer un análisis directo del trabajo de de Soto, expongamos un breve resumen de la situación actual. El proceso de urbanización de América Latina ha sido especialmente significa-

tivo: para el año 2000, 380 millones de personas (un 75 % de la población total), vivían en áreas urbanas, hecho que la convierte en la región más urbanizada del mundo. Pero si bien en la región latinoamericana se ha intensificado la globalización de los mercados urbanos, también ha habido un aumento vertiginoso de la pobreza. Se calcula que entre el 40 % y el 80 % de los habitantes viven de manera ilegal porque no pueden pagar ni obtener el acceso legal a suelos cercanos a centros de empleo. En consecuencia, la tenencia ilegal se ha convertido en la forma principal de desarrollo del suelo urbano.

Los desalojos forzosos y violentos de los años setenta han ido dando paso a una relativa tolerancia de las ocupaciones ilegales, hasta el punto que en algunos casos se ha producido el reconocimiento oficial de dichos asentamientos. Como respuesta a la creciente movilización social, los gobiernos y legisladores de varios países han se han esforzado en formular programas de regularización con el objetivo de modernizar las áreas informales y reconocer los derechos al suelo y a la vivienda de sus ocupantes, para así legalizar su tenencia.

La gran mayoría de los programas de regularización de la tenencia se han estructurado en torno a dos objetivos interconectados: 1) reconocer la seguridad de tenencia y 2) promover la integración socioespacial de comunidades informales dentro de una estructura y sociedad urbana más amplia. Ahora bien, la definición de “seguridad de tenencia” varía en la teoría y en la práctica. Por ejemplo, la Campaña Mundial de Tenencia Segura de las Naciones Unidas cuenta entre sus objetivos proteger a los pobres urbanos contra el desalojo, además de otros objetivos fundamentales como ayuda para un bienestar sostenible, acceso a servicios básicos, adquisición de ciudadanía urbana, certeza e incentivos de inversión, movilización de comunidades dispares y realce de la función de la mujer.

En general, los programas de regularización de América Latina han tenido más éxito en la modernización de asentamientos mediante inversiones públicas en infraestructura urbana y provisión de servicios, que en los programas de legalización. La definición de los derechos atribuibles a los ocupantes presenta grandes variaciones, que van desde títulos (tales como tenencia absoluta o tenencia temporal) hasta contratos (tales como arrendamiento social y otros mecanismos de arrendamiento) y permisos administrativos precarios (p. ej., licencias temporales y certificados de ocupación). Un sinnúmero de obstáculos jurídicos, técnicos y financieros ha causado el fracaso de la mayoría de las transferencias de títulos individuales de propiedad absoluta.

CONTRIBUCIONES DE DE SOTO AL DEBATE

Aunque de Soto ha sostenido ser el iniciador del debate, la suya ha sido más bien una contribución de importancia innegable a esa discusión eterna que existe sobre la necesidad de enfrentar el fenómeno de informalidad e ilegalidad con políticas de legalización de asentamientos informales y otras actividades económicas extralegales. Este debate ha estado a cargo de un número creciente de planificadores y legisladores desde los años setenta, pero de Soto replanteó la discusión y hasta cierto punto ha contribuido a ampliar su alcance y sus objetivos.



Asentamientos informales en expansión tales como éste en las afueras de Campinas, Brasil, se han convertido en lugares comunes del paisaje latinoamericano a medida que los arreglos de tenencia ilegales se han convertido en la principal modalidad de desarrollo del suelo urbano.

Quizás el gran atractivo de la propuesta de de Soto es que, quizás mejor que ninguna otra, ha podido recalcar la dimensión y las implicaciones económicas de la ilegalidad urbana. La mayoría de las investigaciones académicas, movilización social y leyes dirigidas a los asentamientos informales y a la regularización del suelo han estado respaldadas por una combinación de razonamientos humanitarios, éticos, religiosos, sociopolíticos y ambientales. Los razonamientos de de Soto apuntan al efecto significativo que podría tener un buen programa de regularización sobre la economía urbana en general, como resultado de incorporar la creciente economía extralegal informal a la economía formal. Más aún, de Soto sostiene que tales políticas públicas pueden ser el instrumento para reducir la pobreza social.

En su opinión, los pequeños negocios informales y viviendas marginales de los pobres son esencialmente activos económicos (“capital muerto”), que deberían ser revitalizados por el sistema legal oficial y convertidos en un capital líquido que permita a sus dueños el acceso al crédito formal y la posibilidad de invertir en sus viviendas y negocios, y de esa manera fortalecer la economía como un todo. Según sus cálculos, el monto de ese capital muerto de los países subdesarrollados es de unos US\$9,3 billones. La enormidad de esta cifra ha atraído la atención de muchos políticos, promotores de suelo, funcionarios públicos y organizaciones financieras de renombre (Bourbeau 2001). A continuación se expone un resumen de su línea de pensamiento:

“En su mayoría, los pobres ya son dueños de los activos necesarios para hacer un éxito del capitalismo [...]. Sin embargo, poseen dichos activos de forma inadecuada [...] puesto que no existen medios que los ayuden a respaldar sus propiedades y crear capital [...]. Tienen casas, pero no tienen títulos de propiedad [...], justamente la herramienta que necesitan para generar plusvalía” (Mammen 2001).

En su primer libro, *El otro sendero* (de Soto 1986), de Soto abogaba por la formalización de los asentamientos informales. En *El misterio del capital* va más allá y declara que el derecho a la propiedad es, tal y como está explícito en el subtítulo del libro, la razón por la cual “el capitalismo triunfa en el Occidente y fracasa en el resto del mundo”. El razonamiento de de Soto comprende tres partes principales:

- la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para poder invertir en mejoras a sus viviendas y negocios;
- la seguridad de tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y negocios informales;
- para proceder con la legalización, hay que suministrar títulos individuales de dominio absoluto, con obligaciones claras y derechos aplicables. Así se permitirá el avance y la erradicación de la pobreza de los países del tercer mundo.

Según de Soto, el reconocimiento del derecho de la propiedad facilita el acceso a crédito y financiamiento. Él sostiene que cuando Estados Unidos y los países europeos mejoraron sus sistemas de propiedad, sus actores económicos supieron reconocer el potencial económico de sus activos, lo cual les permitió producir dinero no inflacionario para financiar y generar productividad. En seguimiento de esa lógica, organizaciones nacionales e internacionales han propuesto (e incluso impuesto) la total legalización de negocios y el reconocimiento incondicional de títulos de propiedad absoluta para los habitantes urbanos de algunos asentamientos como método “radical” para transformar las anquilosadas economías urbanas.

CRÍTICAS A LOS ARGUMENTOS DE DE SOTO

Las ideas de de Soto, atractivas como son, también adolecen de muchas fallas. Ahora, cuando se está aplacando el barullo inicial que ocasionó la publicación de su libro, la discusión ha adquirido un tono cada vez más crítico, giro especialmente importante porque los programas de regularización inspirados en sus ideas han tenido un efecto profundo en la vida diaria de millones de personas.

Para comenzar, se cuestiona cada vez más la metodología de cálculo que llevó a de Soto a obtener esa cifra muy improbable de capital muerto existente. Algunos analistas han señalado que su entendimiento de la función y construcción social de los derechos de propiedad individuales de la historia europea y estadounidense no es del todo correcto (Payne 2001). Otros critican su simplificación excesiva (o incluso conceptos erróneos) de la compleja dinámica de los mercados de suelo urbano informales y formales (Bourbeau 2001). Quien esto escribe ha hecho énfasis en la función específica (¡quizás única!) de la posesión del suelo en los países en vías de desarrollo,



Este desarrollo habitacional privado para familias de bajos ingresos en una zona rural de El Salvador está construido en suelos baratos que carecen de facilidades de acceso a servicios urbanos y centros de empleo, lo que crea dificultades de vida para los residentes potenciales.

especialmente en América Latina, donde la histórica combinación de mercados de capital débiles, economías de alta inflación y sistemas de seguridad social deficientes ha convertido el valor del suelo en un mecanismo de capitalización fundamental, generador de una cultura de especulación de larga data y de una herencia de patrimonialismo y clientelismo político. Este proceso, además de generar ilegalidad urbana, ha influido profundamente en las condiciones de acceso a la vivienda y suelos urbanos y en la distribución espacial de equipos y servicios públicos.

Otra observación crítica es que de Soto no considera el hecho de que el pobre, a pesar de su pobreza, ya ha acumulado activos a través del acceso al crédito, si bien no de instituciones formales. De hecho, de Soto no aporta indicios de que los bancos y otros institutos oficiales financieros y de crédito estarían preparados para proporcionar crédito sistemático al pobre, aun cuando la experiencia prueba justamente lo contrario. En el Perú de de Soto, por ejemplo, muy pocas personas han podido obtener créditos oficiales a pesar de haber participado en un programa de regularización masivo (Riofrío 1998; Calderón 2001). No sólo eso, sino que estudios realizados en Colombia y otros países latinoamericanos han indicado que los mismos pobres no estarían interesados en obtener crédito oficial dadas las implicaciones socioeconómicas y fiscales de este proceso (Gilbert 2001). Asimismo, estudios recientes han cuestionado la sostenibilidad urbana y socioeconómica de asentamientos ya legalizados en México, Perú, El Salvador y otros países en seguimiento de las

ideas de de Soto (Duhau 2001; Kagawa 2001; Zeledón 2001). Tales programas se han limitado, exclusivamente y de manera artificial, a la legalización formal de asentamientos informales, sin incorporar programas adecuados de modernización u otros programas socioeconómicos, y por tanto no han podido lograr la integración socioespacial.

Desde nuestra perspectiva especialista en materia jurídica, observamos tres fallas principales en el razonamiento de de Soto. Primero que todo, al hablar sobre la importancia de legalizar los asentamientos informales, él no ha cuestionado la naturaleza del sistema jurídico, que es el primer generador de la ilegalidad urbana. En nuestra opinión, cualquier discusión sobre leyes e instituciones jurídicas debe estar respaldada por un entendimiento crítico de la naturaleza del proceso legislativo, como también por las condiciones para la aplicación de la ley y la dinámica del proceso de construcción social de la ilegalidad urbana. En particular, hemos argumentado que el tratamiento jurídico de los derechos de propiedad debe separarse del contexto estrecho e individualista de la ley civil para poder interpretar la materia bajo un criterio de orientación social de la ley urbana pública redefinida (Fernandes 2001).

En este contexto, de Soto no sólo dista de ser radical, sino que es más bien bastante conservador. No ha podido calificar la discusión sobre derechos de propiedad y pareciera suponer que existe una definición “natural” universal y no histórica de tales derechos, a pesar de que tanto en países latinoamericanos como en otros países en desarrollo el Estado ha dado diferentes tratamientos a las diversas formas de derechos de propiedad (financieros, industriales, intelectuales, etc.) y a las relaciones sociales que los rodean, facilitando así grados varios de intervención estatal en el dominio de las relaciones de propiedad económicas. Únicamente para el suelo y los bienes inmuebles (formas muy específicas del derecho de propiedad), el Estado no ha afirmado la noción de la función social de la propiedad frente al abordaje individualista dominante dado a tales derechos por la legislación civil anacrónica (Fernandes 1999). Para poder implementar cualquier reforma de ley tal como la propuesta por de Soto, es necesario estudiar los factores históricos y políticos que han permitido la supervivencia del liberalismo legal clásico en América Latina. No podemos pasar por alto la relación cercana y al mismo tiempo contradictoria que hay entre legalidad e ilegalidad (Fernandes y Varley 1998). Tal abordaje crítico a la ley ciertamente serviría para descalificar los razonamientos de de Soto referentes a que el derecho de propiedad individual formal e incondicional puede ser un arma para combatir la delincuencia y el terrorismo.

Una segunda falla de de Soto es que, tal como se ha demostrado en investigaciones realizadas en muchos países en vías de desarrollo, en presencia de ciertas condiciones sociales, políticas e institucionales, los habitantes de los asentamientos informales ya pueden compartir una percepción eficaz de tenencia, tener acceso a crédito y servicios públicos informales (y algunas veces formales) e invertir en mejoras a sus viviendas, todo ello sin la necesidad de títulos legales (Payne y otros 2002).

En tercer lugar, y aún más importante, está demostrado que aunque el reconocimiento de títulos individuales de propiedad absoluta puede promover la seguridad individual de tenencia legal,

no garantiza la integración socioespacial. A menos que el proceso de otorgamiento de títulos se haga dentro del contexto de una serie de políticas públicas que consideren las condiciones urbanas, político-institucionales y socioeconómicas, se corre el riesgo de que los programas de legalización más bien agraven los procesos de exclusión y segregación. Como resultado, es posible que los beneficiarios originales de los programas no puedan permanecer en el suelo legalizado, aunque esto justamente debería ser el objetivo final de los programas de regularización, especialmente en suelos públicos.

Además, contrario a las afirmaciones de de Soto, los programas de regularización han tenido muy poco efecto sobre la pobreza social, en parte porque los mecanismos tradicionales de banca y financiamiento no los han acogido. La raíz del problema es más profunda puesto que los programas de regularización son esencialmente de naturaleza “remedial”. La única manera de que puedan tener un efecto más profundo sobre la pobreza urbana es convirtiéndolos en parte de un grupo más amplio de políticas públicas preventivas diseñadas para promover una reforma urbana general y respaldadas por políticas socioeconómicas dirigidas a la generación de empleos e ingresos. La economía de mercado tiene un papel fundamental en este proceso, pero también se requieren relaciones intergubernamentales sistemáticas, asociaciones público-privadas, y por encima de todo, una movilización social renovada. Además, de Soto no ha considerado las implicaciones básicas que tendría la legalización del suelo desde la perspectiva del medio ambiente y del papel de la mujer.

Para evitar estos efectos nocivos es fundamental identificar y entender los factores que contribuyen al fenómeno de la ilegalidad urbana, a saber, la combinación de mercados de suelo y sistemas políticos además de los sistemas de élite y de exclusión tan típicos de América Latina. Si se quiere legalizar lo ilegal, se deben utilizar estrategias político-jurídicas innovadoras para promover la articulación de la tenencia de suelo individual con el reconocimiento de derechos de vivienda social que faciliten la permanencia de los ocupantes en sus asentamientos ya existentes. No podemos limitar el derecho a la vivienda al derecho a la propiedad individual.

Es necesario que las nuevas políticas de tenencia integren cuatro factores principales: instrumentos jurídicos que creen derechos eficaces; leyes de planificación urbana con sesgo social; organismos político-institucionales y mecanismos de gestión urbana democrática y políticas macrosocioeconómicas de inclusión. La búsqueda de soluciones jurídico-políticas innovadoras debe también incorporar esa dimensión siempre olvidada del papel de la mujer y un intento claro de reducir los efectos que tienen tales políticas en el mercado de suelo. Los beneficios de las inversiones públicas deben estar a disposición de los pobres urbanos y no de los promotores de suelos privados, tal como ha ocurrido frecuentemente en los asentamientos que se han regularizado en seguimiento de las propuestas de de Soto.

Para concluir, opinamos que los programas de regularización deben aplicarse a grupos específicos, teniendo en cuenta el contexto local histórico, cultural y político como también los arreglos de tenencia ya existentes, tanto legales y habituales como formales e informales. Igualmente, tanto administradores públicos como legisladores no deben ceder a la presión de homogeneizar las leyes

de suelo y propiedad. No hay duda de que la propiedad individual es siempre una opción atractiva que hay que considerar, pero hay muchas otras opciones jurídico-políticas.

Hernando de Soto está en lo correcto cuando cuestiona la legitimidad de los sistemas jurídicos de exclusión. El problema es que él da por sentado que el reconocimiento de la propiedad individual es garantía de la legitimidad a pesar de que otras investigaciones han demostrado que tal cosa no es necesariamente cierta. Aunque tiene razón cuando manifiesta que los legisladores no entienden bien el proceso económico, muchos observadores piensan que es de Soto quien no entiende y quien necesita recibir unas cuantas lecciones sobre los procesos económicos y jurídicos.

REFERENCIAS

- Bourbeau, Heather. 2001. Property wrongs: How weak ideas gain strong appeal in the world of development economics. *Foreign Policy* (November/December): 78–79.
- Calderón Cockburn, Julio A. 2000. Análisis comparativo de la población beneficiaria y la no beneficiaria por el Plan Nacional de Formalización. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): 65-92.
- Duhau, Emilio. 2001. Impactos de los programas de regularización: notas a partir de la experiencia mexicana. Trabajo presentado en el curso “Mercados de suelo informales: Regularización de la tenencia del suelo y programas de modernización urbana” del Instituto Lincoln en Cambridge, Massachusetts (octubre).
- de Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Perú: Editorial El Barranco. <http://www.ild.org.pe/esp/other3.htm>.
- _____. 2000. *El misterio del capital*. Perú: Editorial El Comercio. http://www.ild.org.pe/esp/mystery_spanish.htm.
- Fernandes, Edésio. 1999. Redefining property rights in the age of liberalization and privatization. *Land Lines* 11(6): 4–5.
- _____. 2001. Law and the production of urban illegality. *Land Lines* 13(3): 1–4.
- Fernandes, Edésio y Ann Varley, eds. 1998. *Illegal cities: Law and urban change in developing countries*. London: Zed.
- Gilbert, Alan. 2001. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make? Trabajo presentado en el Taller N-AERUS en Leuven, Bélgica (junio).
- Kagawa, Ayako. 2001. Policy effects and tenure security perceptions of Peruvian urban land tenure regularization policy in the 1990s. Paper presented at N-Aerus Conference in Leuven, Belgium (May 23-26). http://www.naerus.net/sat/workshops/2001/index_papers.html
- Mammen, David. 2001. Roundtable discussion for the international division of the American Planning Association. *Interplan* (June): 2–9.
- Payne, Geoffrey. 2001. The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. *Habitat Debate* (September) 7(3): 23.
- Payne, Geoffrey y otros. 2002. *Land, rights and innovations: Secure land for the urban poor*. London: International Technology Development Group (ITDG).
- Riofrío, Gustavo. 1998. Why have families mortgaged so little? Trabajo presentado en el Taller del Instituto Lincoln “Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe”. Cambridge, Massachusetts (julio).
- Zeledón, Aída. 2001. Tierra urbana y procesos de regularización en El Salvador. Problemas de hecho y de derecho. Trabajo presentado en el curso “Mercados de suelo informales: Regularización de la tenencia del suelo y programas de modernización urbana” del Instituto Lincoln en Cambridge, Massachusetts (octubre).