



VOL: AÑO 5, NUMERO 12

FECHA: ENERO-ABRIL 1990

TEMA: CIUDAD Y PROCESOS URBANOS

TITULO: **El orden jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular en América Latina**

AUTOR: *Antonio Azuela de la Cueva* [*]

SECCION: Artículos

EPIGRAFE:

Les regles juridiques ne sont pas compréhensibles si elles ne sont pas ramenées à l'univers mental et culturel que leur a donné naissance et logique...Etienne Le Roy (1988: 3)

RESUMEN:

Este trabajo tiene por objeto exponer algunas reflexiones acerca de los problemas jurídicos de los barrios populares de la periferia de los centros urbanos en América Latina. En particular, se trata de hacer resaltar las contribuciones y las limitaciones más importantes de la investigación urbana sobre el tema en lo que se refiere a la incorporación de la cuestión jurídica en el análisis de los procesos sociales urbanos, así como de sugerir una estrategia metodológica para analizar el papel del orden jurídico en la formación y desarrollo de los barrios populares. [1]

ABSTRACT:

The Juridical Order in the Sociological Interpretation of the Latinamerican Popular Urbanization.

The purpose of this work is to show some reflections about the juridical problems in popular suburbs of the periphery of Latinamerican urban centers. Specially it tries to remark the most important contributions and limitations of the urban research, referring to the incorporation of juridical manner in the analysis of urban social process, as well as a suggestion of methodologic strategy in order to analyze the roll of juridical arrangement in formation and development of the popular suburbs.

TEXTO

1. El derecho y los prejuicios sociológicos.

De la amplia literatura académica dedicada a los problemas urbanos de América Latina en las últimas décadas, destaca un buen número de trabajos dedicados a analizar los diversos problemas de quienes viven en barrios periféricos de las ciudades en rápido crecimiento. La mayor parte de esos trabajos se han hecho dentro de lo que se denomina la investigación urbana, que constituye una corriente de análisis de la ciudad en la cual se han transpuesto las fronteras disciplinarias tradicionales con el fin de llegar a una comprensión más cabal de los problemas urbanos de nuestros países.

Dentro de ese movimiento interdisciplinario, el derecho ha estado en buena medida ausente. Y eso explica lo que a primera vista parece una paradoja: la literatura no jurídica es la que más nos enseña sobre los problemas jurídicos de los barrios populares, dado que es en esa literatura donde se ve cómo aparecen esos problemas en la vida de los habitantes de los barrios. Puede decirse que se cuenta con un acervo importante de estudios de caso que si bien vistos en conjunto carecen de referentes teóricos y metodológicos comunes expresamente reconocidos, considerados individualmente aportan un abundante material empírico y agudas observaciones sobre el significado de la 'irregularidad jurídica' de los barrios periféricos en diferentes ciudades y en diferentes coyunturas políticas. Ello a pesar de que la investigación urbana rara vez ha colocado a la cuestión jurídica en sus marcos teóricos. Debido en parte al predominio de ciencias variantes economicistas del materialismo histórico en las ciencias sociales en América Latina [2] sobre todo durante los años setenta, los esquemas teóricos de la investigación urbana no han reconocido en el derecho más que una instancia 'sobredeterminada' por la infraestructura económica y por lo tanto reductible a ella; es decir, como una instancia carente de toda especificidad propia. Pero a pesar de este 'punto de partida' (más implícito que explícito) el derecho ha acabado por aparecer en el proceso mismo de la investigación como problema específico de los actores de los procesos de poblamiento. Como advertía un jurista francés a mediados de los años setenta, se puede expulsar al derecho por la puerta principal, pero finalmente entrará por la ventana (Edelman 1973). Efectivamente en muchas investigaciones que comienzan planteándose cuestiones no jurídicas, lo que se acaba examinando son problemas jurídicos los cuales son abordados sin ningún tipo de reflexión previa en cuanto al método de análisis.

Esto ha tenido sus ventajas y desventajas. La más importante de las primeras es que al estar libres de toda restricción teórica sobre el tema del derecho los investigadores han transmitido con bastante nitidez el discurso jurídico de los actores sociales. El simple hecho de fundarse sobre el análisis empírico de procesos sociales concretos pone a la investigación urbana por delante de los análisis jurídicos tradicionales. De este modo, se hace posible una interpretación sociológica del problema del derecho en los barrios populares ya que el acervo de investigaciones acumulado muestra el significado real del orden jurídico, es decir el significado que le atribuyen los actores sociales (propietarios, burócratas, pobladores, dirigentes, etcétera) en su práctica y no el que la dogmática jurídica pueda atribuirse, desde fuera de la investigación social.

Como contrapartida, la falta de un encuadre general del problema del derecho ha conducido a algunos errores. A continuación nos referiremos a los dos que consideramos los más importantes, a saber, la utilización de la noción de 'ilegalidad' en forma general e indiscriminada; y la confusión entre el punto de vista jurídico y el punto de vista sociológico, que conduce, entre otras cosas, a considerar la legalidad como si fuese un atributo del espacio urbano y no de las relaciones sociales en torno a él.

a) En la investigación urbana la palabra ilegalidad es usada como una etiqueta que sirve para caracterizar en forma indiscriminada la situación de los barrios populares. El caso más extremo es el de las publicaciones de los organismos internacionales, en las cuales 'asentamientos ilegales' y 'asentamientos populares' se usan como términos intercambiables. [3] En los análisis de tipo general, suele desconocerse la diversidad de los problemas jurídicos. Sobre todo, suele ignorarse que sólo a través de un análisis formal el orden jurídico puede aparecer como un todo coherente y uniforme. En cambio, en un análisis sustantivo que trate de interpretar el significado que las normas tienen en la práctica, aparece en el orden jurídico una gran diversidad interna. En este sentido, la ilegalidad de los barrios populares no es un tipo de problema, es un campo de problemas sumamente complejo. A continuación trataremos de mostrar que las situaciones jurídicas

que se presentan en los barrios son en su significado social, no sólo muy diversas sino, a veces, incluso contradictorias.

Pensemos primero en la gran variedad de prácticas sociales a través de las cuales se forman los barrios populares. Basta a este respecto con comparar los casos en que los pobladores han accedido a la tierra a través de su ocupación directa sin o en contra del consentimiento del propietario, con aquellos en los que han accedido a ella mediante una compraventa. Entre estos dos 'tipos ideales' hay en realidad una amplísima gama de situaciones. [4]

Dado que se trata de situaciones fácticas de diversa naturaleza no es raro que el significado de las normas jurídicas aplicables también lo sea. Así, las normas de derecho penal aplicables a la ocupación directa suelen calificar a esta práctica como delito (bajo el 'tipo' de despojo usurpación etcétera) y disponen una sanción que generalmente consiste en la privación de la libertad. Consideremos por contraste los casos en que la legislación prohíbe a los propietarios la subdivisión y venta de la tierra y señala sanciones a quienes no obtienen la licencia o no cumplen con los términos de la misma. [5] En esos dos casos la posibilidad de que las sanciones respectivas sean aplicadas tiene un significado muy distinto dado que afecta a actores sociales diversos y por diversos motivos. Del mismo modo el hecho de que tales sanciones no sean aplicadas también tiene significados distintos. No es lo mismo no erradicar 'invasores' que no encarcelar fraccionadores fraudulentos. Enumeremos brevemente otras situaciones jurídicas que suelen producirse en los barrios populares.

Por una parte es sabido que las construcciones rara vez cubren los requisitos sanitarios de seguridad y habitabilidad que señalan los reglamentos vigentes. La falta de aplicación de esas normas significa nada menos que las casas todavía están allí.

En lo que se refiere a las leyes sobre planeación urbana hay una gran diversidad de contenidos normativos de un país a otro. Pero es frecuente escuchar a los funcionarios públicos decir que existen prohibiciones para introducir servicios en los barrios cuando están ubicados en zonas señaladas como 'no aptas' por los planes. Suponiendo que eso sea cierto los pocos servicios que a veces existen en los barrios representarían, entonces la infracción de una norma por parte de la autoridad que los ha introducido. Inversamente cuando decimos que en un barrio no hay servicios porque es 'irregular', estamos diciendo que la ley se aplica. Es decir que el gobierno da cumplimiento a una norma válida al no introducir servicios por razones jurídicas.

Pero no hay sólo una gran diversidad de situaciones jurídicas hay también contradicciones sustantivas. La más clara de ellas es la que existe entre la penalización de la ocupación directa o invasión y la posibilidad de obtener la propiedad a partir de ella. Es decir por una parte, la ocupación directa de la tierra puede ser perseguida como delito ('despojo' o 'usurpación'). Pero por la otra, la institución de la usucapión o prescripción adquisitiva hace posible que con el tiempo el poseedor se convierta en propietario. [6] Aunque en un análisis formal pudiera argumentarse que no hay contradicción entre las normas de ambas instituciones el hecho es que sí lo son sustantivamente. Es decir una misma práctica social (posesionarse en forma directa de un pedazo de tierra) puede ser reprimida (si se persigue como delito) o legitimada (si con el tiempo se recurre con éxito a la usucapión y se obtiene así la propiedad).

Hay que advertir que todo lo anterior no debe conducirnos a una atomización del campo de análisis. Es decir, si llevásemos al extremo la preocupación por distinguir la diversidad de situaciones que pueden presentarse podríamos caer en una visión casuística de los problemas sociales urbanos y acabaríamos por no poder discutir problemas generales. En

este sentido creemos que es necesario establecer alguna clasificación que nos permita agrupar los problemas a fin de estudiarlos y de poder establecer comparaciones de un país a otro, aún aceptando que toda clasificación tiene un carácter meramente convencional. [7]

La diversidad de los problemas jurídicos en los barrios populares es algo que se desprende de los estudios de caso que ha producido la investigación urbana en América Latina durante los últimos años. Sin embargo, esa diversidad suele ser ignorada cuando se trata de reflexiones generales sobre los problemas de los barrios. Si en el terreno analítico esas generalizaciones conducen a ignorar diferencias y contradicciones sustantivas, en el terreno de las orientaciones políticas conducen a considerar el orden jurídico estatal como un valor en sí mismo. Si por un momento hacemos a un lado la neutralidad valorativa a que debe aspirar todo análisis que aspire a la objetividad debemos decir que nosotros no deploramos la ilegalidad como tal, dado que si no fuera ilegalmente no se resolverían ciertos problemas reales de las comunidades urbanas; pero tampoco la celebramos por definición porque sabemos que infringiendo ciertas normas se dañan intereses sociales que consideramos que debieran protegerse. Creemos por ejemplo, que los fraudes cometidos por fraccionadores en contra de los pobladores deben ser castigados. Así como hemos dicho que la unidad del orden jurídico es sólo formal la ilegalidad no puede ser considerada como un problema social, considerado valorativamente, a menos que se vea al orden jurídico como valioso en sí mismo.

b) Un segundo problema que se observa en gran parte de la literatura sobre el tema es la tendencia a ver la ilegalidad como un atributo intrínseco de la urbanización popular, a pesar de que es evidente que nada es ilegal 'en sí mismo' sino sólo en la medida en que una norma jurídica así lo declara. [8] Lo que en un momento, o en un país, está prohibido en otro puede no estarlo. Sin embargo la investigación urbana no sólo tiende a ver la ilegalidad como un atributo intrínseco de la urbanización sino a veces como un atributo del espacio urbano mismo con lo que se produce una especie de 'reificación' del problema de la ilegalidad. Igual que en el lenguaje coloquial, en los análisis académicos sobre el tema se habla de 'asentamientos irregulares' 'terrenos ilegales' y muchas otras designaciones en las que lo ilegal aparece como una cualidad de la tierra o del espacio urbano. En rigor, sólo una acción humana nunca un objeto, puede ser legal o ilegal. Esto que parece una mera sutileza es para nosotros una cuestión de primera importancia ya que lo primero que hay que hacer en un análisis jurídico es distinguir quién ha infringido qué norma para saber de qué clase de ilegalidad se trata.

En los barrios populares de América Latina es sumamente frecuente encontrar que no son los pobladores quienes han infringido una norma en el acceso al suelo, sino el dueño original de la tierra al venderla a aquellos. Es sabido que el acceso a la tierra a través de tomas u ocupaciones directas es excepcional. [9] El medio más generalizado de acceso al suelo es el fraccionamiento o, para decirlo de un modo más general, el mecanismo de mercado. Pues bien, la mayoría de las legislaciones no prohíben comprar sino vender tierra no urbanizada. Quien comete un acto punible no es el poblador que compra un pedazo de terreno (a éste normalmente se le puede considerar desde el punto de vista jurídico como un adquirente de buena fe) sino el que lo ha vendido sin autorización o sin los servicios mínimos. Mucho más frecuentes que las invasiones programadas son los casos en que los pobladores carentes de información jurídica, compran terrenos en verdadero estado de necesidad, mientras que quienes les venden están al tanto de que están celebrando una operación prohibida para ellos. Pero esta distinción fundamental se disuelve cuando en lugar de hablar de acciones punibles hablamos de 'asentamientos irregulares'. Todos los participantes quedan igualmente involucrados. Así los pobladores son víctimas de una estigmatización política a la que recurren muchos gobiernos para justificar su negativa a introducir servicios en el área en cuestión. Contra toda lógica

jurídica, la ilegalidad aparece como una especie de mal contagioso y las víctimas acaban siendo los inculpados. Aquí hay que hacer una distinción adicional: no es lo mismo el discurso oficial que el discurso jurídico. Dado que el estado moderno reclama para sí el monopolio de la creación de las normas jurídicas en nuestros medios académicos se suele conferir a cualquier discurso proveniente del estado la categoría del discurso jurídico. Con esto se supone que cualquier cosa que diga un funcionario puede (por constituir una manifestación de la 'voluntad estatal') convertirse en una norma jurídica; lo cual, en el extremo, equivale a pensar que la lucha jurídica contra los órganos del estado es por definición imposible.

Es frecuente encontrar en la literatura sobre el tema el que un asentamiento es irregular y que por eso carece de servicios. Con ello no solamente se hace una aseveración sociológica que rara vez se demuestra, sino que se supone la existencia de una norma jurídica, cuando muchas veces lo único que hay es un funcionario que la postula. Aquí la investigación urbana sin darse cuenta no hace sino tomar por bueno el discurso gubernamental.

Cuando en una novela policíaca aparece la frase "el arma homicida" el lector sabe de qué se trata; más aún, la frase puede tener un agudo efecto literario. Pero en una investigación criminológica la frase resultaría absurda y a nadie se le ocurriría utilizarla como categoría analítica; todo el mundo sabe que sólo un sujeto (nunca un objeto) puede ser homicida. Del mismo modo, hablar de 'tierras ilegales' (asentamientos irregulares, etc.) puede servir como metáfora, pero como categoría analítica oculta más de lo que revela. Cuando uno se propone dejar de hablar de los 'asentamientos irregulares' se da cuenta de que no se trata de un mero problema terminológico, sino de que carecemos de marcos analíticos adecuados para abordar la cuestión.

De una manera más general puede decirse que la investigación urbana pasa por alto la distinción entre el punto de vista jurídico y el punto de vista sociológico. Estos dos tipos de análisis se dirigen a objetos distintos. Por un lado, el análisis jurídico propiamente dicho tiene por objeto las normas que componen un orden jurídico, haciendo abstracción, hasta cierto punto y por las exigencias propias del análisis, de las condiciones sociales de su surgimiento y aplicación. Por su parte el análisis sociológico tiene por objeto la práctica social y sólo indirectamente como parte del estudio de ésta, el sentido jurídico que los actores le atribuyen a dicha práctica. En la investigación urbana con demasiada frecuencia se mezcla el análisis de las normas con el de su significado social.

A principios de siglo la distinción entre ambos puntos de vista estuvo en el centro del debate durante la fundación de la sociología moderna y, en particular en lo que se refiere a la relación de la nueva disciplina con la ciencia del derecho. [10] Parecería que hoy en día podríamos estar 'más allá' de esa distinción. Pero lo cierto es que la investigación urbana está todavía 'más acá' dado que no ha superado sino sólo ha ignorado esa distinción.

La distinción entre tales puntos de vista es muy propia de la tradición jurídica positivista que tiende a 'aislar' el análisis normativo del análisis sociológico y de las posturas éticas o políticas del investigador y por ello a primera vista sería la última de las opciones teóricas para abordar el tema que nos ocupa. [11] Para nosotros, esta distinción sirve precisamente para ver con más claridad la relación entre los barrios populares y el orden jurídico. Por ahora queremos llamar la atención sobre un punto: Con frecuencia el análisis que parece sólo sociológico necesita definir la situación jurídica en un caso determinado. El análisis jurídico es parte del discurso de la investigación urbana tanto como de la ciencia del derecho. En el proceso de la investigación, llega el momento en que el investigador urbano se pronuncia sobre una cuestión jurídica que surge en el barrio que

estudia. Simplemente al decir que tal o cual ley se está contraviniendo, implícitamente se afirma que dicha ley es aplicable al caso es decir, que es válida. Aunque a veces no se den cuenta, los investigadores urbanos hacen interpretación jurídica como parte de su trabajo. Sin embargo, en esta tarea rara vez utilizan un método explícito para sostener las afirmaciones que se hacen sobre tal o cual situación jurídica. Como si los métodos de interpretación jurídica no hubiesen avanzado, la investigación urbana suele abordar los problemas jurídicos sin más arma que el sentido común. A veces involuntariamente y a veces a nombre de un rechazo explícito al 'formalismo' vigente en la ciencia del derecho la interpretación jurídica de las disciplinas sociales suele ser, entonces, un ejercicio carente de todo rigor.

Esta cuestión rara vez se presenta como un problema académico, porque los juristas suelen estar al margen del debate sobre los problemas sociales de las ciudades. El problema es grave cuando se trata de la llamada investigación-acción o investigación participativa ya que lo que se diga sobre el derecho se ubica más allá de los medios académicos, y si alguna utilidad puede tener, es la de orientar la acción del grupo social en cuestión. En este sentido, el análisis jurídico debiera definir las posibilidades reales que existen para legitimar en el orden jurídico una u otra demanda social. O sea que no se trata de un problema banal sino de uno en el que hay que poner el mejor aparato analítico posible. En las luchas entre pobladores y grandes propietarios las cosas serían seguramente muy distintas si los primeros contaran con el conocimiento jurídico y la capacidad argumentativa de los abogados de los segundos. Para satisfacer las demandas sociales a través del derecho hay que conocer la lógica interna de éste, más que contar con un análisis sociológico del mismo. De nada le sirve a un grupo de pobladores urgidos de asesoría legal saber que su situación jurídica es una muestra de la crisis de legitimación del estado autoritario o una expresión de las contradicciones del modo de producción capitalista.

Al decir que la investigación urbana (en tanto que movimiento interdisciplinario) debe distinguir el análisis jurídico propiamente dicho (que tiene un objeto y una utilización social específicas) del análisis sociológico, no tratamos de hacer desaparecer lo jurídico de nuestro campo visual es sólo que, en el segundo, en lugar de colocar a las normas jurídicas en el centro del análisis las colocamos de manera indirecta, como parte del marco de referencia de la acción social. Esto lleva implícito el presupuesto metodológico más importante para el estudio interdisciplinario de los problemas jurídicos de los barrios populares. Este presupuesto consiste en no aceptar como válidas las definiciones del derecho sobre la realidad social. Expliquémonos. El discurso jurídico, es decir los textos de las leyes los reglamentos etc. no expresa sólo normas; para expresar las normas tiene que referirse a las prácticas y a las relaciones sociales. En el discurso jurídico hay una representación de la sociedad. Si no se tiene consciencia de esta cualidad del discurso jurídico, es muy fácil que la investigación adopte, sin darse cuenta, los marcos conceptuales con que la ley define las relaciones que regula. Y es muy fácil, primero, porque la ley expresa un modelo hegemónico y, segundo, porque el investigador no se ha preocupado por definir el lugar del derecho en su esquema de análisis. Es evidente que, cuando decimos que una toma de terrenos es delictiva, estamos hablando jurídicamente. Pero no lo es tanto cuando decimos que un barrio está establecido en tierra 'fiscales' o de 'propiedad privada'. También en estos casos estamos definiendo una práctica social con conceptos jurídicos y estamos reproduciendo (acríticamente) la manera como el discurso jurídico define a la sociedad.

En suma, si se quiere saber cómo debieran comportarse los órganos del estado de acuerdo con el orden jurídico, hay que ver la lógica interna de ese orden y, hasta cierto punto, hacer abstracción de las condiciones sociales en que surge y se aplica la norma.

En cambio, si se quiere entender el proceso social tal como ocurre, el derecho debe ser incorporado de otro modo.

La investigación social sólo puede dar por supuesta la cuestión jurídica en aquellos temas en que los problemas jurídicos se consideran resueltos. Pero cuando se trata de los barrios populares la cuestión jurídica es precisamente uno de los problemas no resueltos en la realidad misma. Cuando el investigador acepta acríticamente cualquier definición jurídica está resolviendo de antemano el problema que en la realidad está aún abierto.

2. Diversas legitimidades para un sólo espacio urbano

Como contrapartida de los problemas que acabamos de señalar, la investigación urbana ha señalado una cuestión sumamente interesante, a saber, que el orden jurídico estatal no sólo es contravenido por la práctica social en los barrios populares de la periferia urbana, sino que además en estos barrios las relaciones sociales dan lugar a órdenes normativos distintos y opuestos al orden jurídico estatal. Estos órdenes normativos se han denominado de muy diversas maneras (legalidad paralela, sistemas jurídicos informales, extraestatales, subterráneos, etcétera) y en realidad no existen (hasta donde llega nuestro conocimiento) elaboraciones que expliquen con amplitud el significado de estas expresiones ni las implicaciones de la existencia de diversos órdenes normativos.

Es cierto que una buena cantidad de evidencias empíricas muestran que, en ciertos lugares y en ciertas coyunturas, las relaciones sociales predominantes en la formación y desarrollo de un barrio periférico dan lugar al surgimiento de pautas de conducta que adquieren tal grado de formalización y de aceptación por parte de la comunidad, que se puede hablar de un orden normativo que ha sustituido al orden jurídico estatal: La burocracia gubernamental ha renunciado al cometido de hacer cumplir la ley; la comunidad reconoce autoridad en sujetos que carecen de ella desde el punto de vista del orden jurídico estatal; estos sujetos expresan sus 'resoluciones' (sobre todo en torno a conflictos por la posesión de la tierra o la vivienda) en un lenguaje parecido al del derecho; en suma existen normas de conducta que en términos generales son reconocidas y obedecidas por la comunidad.

El estudio de estos conjuntos normativos, de las condiciones en las que se forman y reproducen es, sin duda, una interesante línea de investigación en el terreno de los estudios urbanos. Sin embargo, creemos conveniente hacer dos comentarios al respecto. En primer lugar, es peligroso pensar que cuando el orden jurídico estatal pierde eficacia en la periferia urbana, lo que surge en su lugar es un tipo de sistema normativo. En realidad puede tratarse de sistemas normativos asociados a relaciones sociales de signo muy diverso. Podemos encontrar desde el cacique rural que, en forma individual y excluyente dicta y aplica las normas a las que se debe sujetarse la urbanización y el acceso a la tierra, hasta el grupo de dirigentes sociales urbanos que conduce una toma de tierras y controla el acceso a los lotes por parte de los pobladores, [12] pasando por los casos en que los propios pobladores, organizados democráticamente, dictan y aplican las normas sobre acceso a la propiedad, [13] e incluso los casos en que los funcionarios del gobierno local intervienen sistemáticamente para la solución de conflictos entre pobladores asumiendo funciones jurisdiccionales que tienen gran eficacia a nivel del barrio, pero que contradicen las normas jurídicas a las cuales están sujetos dichos funcionarios. [14]

Dada esta diversidad, debemos poner en duda que se trate de un tipo de orden normativo. En realidad lo único que tienen en común este conjunto de situaciones es lo que no son: el orden jurídico del estado. Por lo demás, creemos que no pueden ser definidos en forma positiva. En realidad, tendremos que recurrir a la discusión sociológica

más general sobre los distintos tipos de normas o pautas sociales discusión de la cual hasta ahora la investigación urbana, igual que la investigación jurídica, parece haber guardado demasiada distancia.

En segundo lugar más importante aun que lo anterior, es el hecho de que, en la mayoría de los casos el orden jurídico estatal no parece ser suplantado íntegramente por las relaciones sociales predominantes a nivel del barrio. Esa suplantación se observa sólo en algunos momentos y en algunos lugares y de ninguna manera puede decirse que sea un rasgo general de la urbanización periférica en América Latina. Lo que de la propia investigación urbana parece desprenderse como rasgo general de la urbanización popular periférica es más bien una constante tensión entre el orden jurídico estatal y las relaciones sociales dominantes al nivel del barrio. Por ello pensamos que en el estudio de los problemas jurídicos de los barrios populares la investigación debe orientarse a determinar las diversas modalidades que adopta esa tensión y sobre todo, el modo en que condiciona las prácticas sociales. Debemos de dejar de sorprendernos de que la ley no se cumpla. Bajo las condiciones en que se han formado los estados nacionales en América Latina, lo sorprendente es que la ley tenga algún tipo de presencia en la vida social. Lo interesante de los barrios populares es, precisamente, que el orden jurídico estatal no está totalmente ausente. Aunque muchas de las prácticas sociales contravienen una u otra norma jurídica, el derecho está casi siempre presente en el modo en que los actores legitiman sus relaciones de propiedad es decir sus respectivas posiciones de propietario, inquilino, poseedor, etcétera.

Diversos autores han reconocido que, en las ciudades latinoamericanas la esfera 'formal' y la 'informal' no son dos mundos separados. Como dicen Lomnitz y Díaz (1988: 136) esas dos esferas de acción "interactúan tan estrechamente que no es fácil discernir empíricamente cuándo un individuo actúa según las reglas de una u otra".

Para los actores sociales participantes en el proceso de urbanización, el orden jurídico estatal no es algo irrelevante; es un problema real. Pero de ninguna manera es el mismo problema en todos los casos; ese problema aparece y evoluciona de una manera compleja e impredecible. En trabajos anteriores (Azuela 1987 y 1989) hemos propuesto, para el caso de México una estrategia de investigación que consiste en identificar y analizar las formas de legitimación del control territorial, es decir, el modo en que ese control es representado en el discurso de los actores sociales.

El control sobre la tierra (o sea la capacidad fáctica que tiene un actor o un grupo de actores sociales para dar acceso al uso de un predio a los pobladores, con posibilidad de acudir al uso de la fuerza) nunca aparece como un poder sin nombre. Ese poder es nombrado siempre de un modo tal, que es reconocible y legítimo. Es excepcional que alguien controle la urbanización de un territorio solamente 'porque puede'. Quien ejerce ese poder tiende a representarlo de un modo que resulte legitimado, es decir, que adquiera para los demás un sentido normativo.

Esas formas de legitimación combinan dos elementos que por definición parecen contradictorios. Por una parte, expresan las prácticas sociales a través de las cuales se ejerce un poder real que es contrario a alguna norma jurídica. Pero, al mismo tiempo incorporan nociones y hasta normas provenientes del orden jurídico estatal. Al menos en México, es excepcional que quienes controlan el acceso al suelo se presenten ante los demás enarbolando 'su' propia legalidad como sustituto de la legalidad estatal; al contrario, tratan de presentarse a sí mismos como titulares de un derecho, o como capaces de 'legalizar' la situación en un futuro no muy lejano. La fluidez de las relaciones sociales en torno a la apropiación del suelo depende en gran medida de que los demás

(es decir, los pobladores y las autoridades locales) acepten en alguna medida la forma en que se legitiman quienes controlan la tierra.

Las formas de legitimación forman parte del marco de referencia de la acción. Cuando se analizan éstas la 'ilegalidad' deja de ser una categoría abstracta, ya que es posible observar el sentido específico que tiene la cuestión jurídica en una situación concreta; por eso pensamos que deben estar en el centro del análisis.

Desde una perspectiva antropológica, Lomnitz y Díaz han analizado la esfera de las relaciones comúnmente llamadas "informales" a través del concepto de "gramática cultural de la solidaridad". Dicen al respecto que "existe en principio una gramática del comportamiento social, normativa y lógicamente estructurada que impone a los individuos formas de actuación representaciones del mundo y modos de organizar la propia red de relaciones..." (Lomnitz y Díaz 1988: 130).

Pues bien en los barrios populares de las ciudades de América Latina, esa 'gramática cultural' no puede mantenerse al margen de la lógica del orden jurídico estatal. Es posible que en las comunidades indígenas lejanas e incomunicadas de los centros urbanos sea más fácil que una cultura tradicional se mantenga y reproduzca; en cambio en las ciudades, la colisión entre las prácticas sociales y la lógica del orden jurídico estatal se hace mucho más evidente. No es extraño, entonces, que algunos elementos del orden jurídico estatal se introduzcan al conjunto de representaciones vigentes a nivel local (o sea a la llamada gramática cultural) y de ese modo pasen a formar parte del marco de referencia que orienta la acción. Es así como las prácticas 'ilegales' son en parte condicionadas por la ley.

Aquí debemos volver a insistir en la necesidad de distinguir el análisis jurídico propiamente dicho del análisis sociológico, ya que en el caso de este último no se trata de decir cuál es la norma aplicable sino cómo aparecen las normas jurídicas dentro del conjunto de representaciones culturales a través de las cuales los actores definen sus respectivas posiciones. [15] Para comprender el modo en que el orden jurídico opera a través de las formas de legitimación, hay que dejar de lado (aunque sólo sea para efectos de este análisis) nuestra propia interpretación acerca de cuál sería la norma jurídica aplicable, a fin de dar paso a la interpretación del sentido jurídico que el actor social atribuye a su práctica y a las de los demás. Hay que 'entresacar' ese sentido jurídico del complejo universo mental de los actores.

Huelga decir que las formas de legitimación no son ni evidentes ni inmutables. Su significado es cambiante porque se construye en el propio proceso social. El aprendizaje jurídico de los actores es parte del proceso en gran medida impredecible de su constitución como tales. Lo que sí podemos decir es que las formas de legitimación existen en todos los barrios populares con problemas jurídicos. Es decir a pesar de la diversidad de situaciones jurídicas que pueden presentarse en un barrio, siempre encontraremos que como parte de la 'gramática cultural' dominante, hay formas de legitimación del control territorial. Es preciso aclarar que no creemos que con esto se pueda explicar en su conjunto la lógica de los barrios populares; es evidente que hay aspectos políticos y económicos que se tienen que estudiar de otro modo. Nuestra atención en esta propuesta se dirige únicamente al estudio del papel del orden jurídico en la formación y desarrollo de los barrios populares. O sea a tratar de responder a una pregunta muy simple: Los barrios populares de las ciudades latinoamericanas son 'irregulares' ¿y qué?

CITAS:

[*] UAM-Azcapotzalco, Departamento de Sociología e Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM.

[1] Para una síntesis de ese conjunto de problemas jurídicos, que incluye los relativos al trabajo, la familia, la salud, entre otros, véase Hardoy y Satterthwaite (1987).

[2] No es sólo el determinismo económico propio de casi todas las variantes de la tradición marxista. En general, y no sólo en América Latina, la ciencia del derecho ha tendido a disociarse del resto de las ciencias sociales.

[3] Véase por ejemplo, CNUAH, 1984:10.

[4] Entre la compra y la ocupación directa de la tierra hay diversas modalidades que inducen desde el arrendamiento más o menos formalizado (Coulomb 1984) hasta arreglos extramercantiles tales como el de los 'allegados' o 'arrimados' etcétera. Además hay que recordar que en un mismo asentamiento los mecanismos de acceso al suelo van cambiando a lo largo del tiempo. Es sabido por ejemplo que en muchos asentamientos que comienzan como invasiones con el tiempo se va formando un mercado. Las cuotas que algunos líderes piden a los pobladores para diversos fines son rara vez fáciles de clasificar como cooperación o como verdadera renta urbana.

[5] En México así como en Colombia (Gilbert y Zorro 1982) no sólo se prevén sanciones administrativas. Se tipifica como delito la venta de lotes sin licencia o el no cumplimiento de las condiciones de la misma.

[6] No sabemos si México es una excepción en que su legislación civil admite la posibilidad de la usucapión incluso cuando la posesión se deriva de un delito. Sabemos que la usucapión no se aplica (o que tiene una aplicación muy restringida) pero es una norma del orden jurídico igual que las normas de los reglamentos de construcción.

[7] Véase a este respecto la propuesta de Rod Burgess (1988).

[8] En este sentido, véase el análisis ya clásico de Hans Kelsen (1969:59).

[9] Véase a este respecto, la literatura reunida en Schteingart y Azuela (1988).

[10] Nos referimos a los escritos de Jellinek, Weber, Stamler y Kelsen sobre el tema.

[11] En la obra de Norberto Bobbio podemos encontrar valiosos análisis relativos tanto a la distinción entre ambos puntos de vista, como a las diferencias entre los aspectos teóricos y los aspectos ideológicos del positivismo jurídico

[12] Es el caso por ejemplo del movimiento social "Tierra y libertad" de orientación maoísta, que llegó a controlar gran número de barrios populares en la ciudad de Monterrey, al norte de México, bajo la noción de que se trataba de "territorios liberados". Este movimiento se resistió, por muchos años con éxito, a los programas de regularización de la tenencia de la tierra por medio de los cuales el gobierno local trató de neutralizar su fuerza política.

[13] Véase al respecto el estudio de Panizzi (1988) para el caso de Porto Alegre.

[14] Pérez Perdomo y Nikken (1979) ilustran en forma elocuente una situación parecida en el caso de los barrios de ranchos en Caracas

[15] En el mismo sentido. Le Roy, 1988.

BIBLIOGRAFIA:

Azuela, Antonio, 1987. "Low income settlements and the law in Mexico city", *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 2, núm. 4.

Azuela, 1989. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México.

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

Burgess, Rod 1985. "Problems in the clasification of low-income neighbourhoods in Latin America", (mimeo).

Carrión, Diego y Villavicencio Gaitán, 1983. "Acciones de los sectores populares frente al problema de la tierra urbana y reacciones de las fuerzas sociopolíticas afectadas. El caso de Quito y Guayaquil", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, núm. 65, marzo.

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) *Tierra para los asentamientos humanos*, Kenya, 1984.

Clichevsky, Nora, 1986 *Política urbana y mercado de tierra*, Buenos Aires, 1970-1985 mimeo.

Connolly, Priscilla, 1982. "Uncontrolled Settlements and Self-Build: What Kind of Solution? The Mexico City Case. Self-Help Housing a Critique, (Peter M. Ward, editor), Mansell Publishing Limited, London.

Coulomb, René, 1988. "¿Inquilinos o propietarios? La crisis del sistema de la vivienda popular en la ciudad de México", ponencia presentada en el Seminario Hábitat popular en México y Centroamérica, celebrado en México del 27 al 29 de junio.

Cuenya, Beatriz, Pastrana Ernesto y Yujnovsky Oscar, 1984. *De la villa miseria al barrio autoconstruido*, Ediciones CEUR, Buenos Aires, Diciembre.

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

Edelman, Bernard, 1973. *Le droit saisi para la photographie*. Maspero. Paris.

Feijoo Ma del Carmen, 1984. *Buscando un techo, familia y vivienda popular*; Estudios CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires.

Gilbert, Alan y M. Ward Peter, 1985. *Housing, the state and the poor. Policy and practice in three Latin American cities*, Cambridge Latin American Studies, Cambridge University Press.

Hardoy, Jorge E. y Satterthwaite David, 1987. *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Jacobi, Pedro, 1982. "Ocupaciones de tierra en la ciudad de Sao Paulo: la lucha por el derecho a la habitación", Revista Interamericana de Planificación, vol. XVI núms. 63 64, Septiembre-diciembre.

Kelsen, Hans, 1969. Teoría General del Derecho y del Estado UNAM México.

Le Roy, Etienne, 1988. La domestication du leviathan ou l'envers du droit. Trente ans de pratiques juridiques a l'ombre del 'Etat en Afrique francophone. mimeo.

Lomnitz, L. y Díaz, R, 1989. 'Gramática cultural y racionalidad Burocrática en las ciudades latinoamericanas' en Hardoy, J. y Morse, R (eds.) Repensando la ciudad de América Latina Grupo Editor Latinoamericano -Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo- América Latina. Buenos Aires.

Lovera, Alberto, 1989. 'El empeoramiento de las condiciones de vida en las ciudades venezolanas' Las ciudades latinoamericanas en la crisis, M. Schteingart (compiladora) Ed. Trillas, México.

Panizzi Wrana M 1988. 'Porto Alegre: Entre ville et état, la propriété et ses droits' en Les Annales de la Recherche Urbaine No. 38.

Pérez Perdomo Rogelio y Nikken Pedro, 1978. Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

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

Rolnik, Raquel y G. Bonduki Nabil, 1982. Formacao da periferia dagrande Sao paulo: elementos para sua analise. (mimeo).

Sánchez León Abelardo Guerrero Raúl Calderón Julio y Olivera Luis, 1986. Tugurización en Lima Metropolitana, DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Lima.

De Souza, Boaventura Santos, 1982. 'O estado o direito e a questao urbana' en Revista Crítica de Ciencias Sociais No. 9.

Sachs, Céline 1983. "The Growth of Squatter Settlements in Sao Paulo: A study of the Perverse Effects of the State Housing Policies" Social Science Information, Sage.

Schneier, Graciela, 1989. "Crisis y nuevas políticas urbanas. Los programas de necesidades básicas en la periferia de Buenos Aires" en M. Schteingart (compiladora), Las ciudades latinoamericanas en la crisis Ed. Trillas México.

Schteingart, Martha, 1983. "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano: el caso de México Relación campo-ciudad: la tierra recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social, Ediciones SIAP, Maceros.

Varley, Ann 1985. Ya somos dueños: ejido land development and regularization in Maceros City, Ph. D. Thesis, University College London.

Yujnovsky Oscar 1984. Claves políticas del problema habitacional Argentino, 1955-1981, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.

Ziccardi, Alicia, 1983. "Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias en los años sesenta. Revista Mexicana de Sociología Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México año XLV vol. XLV núm. 1 enero-marzo.

Zolezzi, Mario y Calderón Julio, 1985. Vivienda popular: autoconstrucción y lucha por el agua, DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo julio, Lima.

Zorro Sánchez, Carlos y Gilbert Alan, 1982. "Tolerancia o rechazo de los asentamientos urbanos irregulares: el caso de Bogotá" Revista Interamericana de Planificación, vol XVI núm. 62 junio.