

BANGKOK: LA EXCLUSIÓN DE LOS POBRES*

ALAIN DURAND-LASSERVE

ESTE ARTÍCULO PRESENTA LOS RESULTADOS de una investigación,¹ cuyo objetivo inicial fue el de analizar cuáles podían ser las formas de intervención del poder público respecto de la regulación y el control de las transacciones relativas al suelo de función residencial, en un contexto económico y político ultraliberal: Bangkok en 1982. Tal objetivo implicaba el estudio previo de las condiciones en que se efectuó la apropiación del suelo y de la evolución y de la función económica y social del mercado de terrenos, con especial hincapié en el estudio de la mancha urbana, lugar privilegiado de observación del paso de lo rural a lo urbano.

La cuestión fundamental que a nuestro juicio debe plantearse antes de cualquier propuesta de intervención, no se refiere tanto a la índole de los medios técnicos que deben emplearse, como a las etapas del proceso de apropiación-redistribución en que conviene intervenir.

La identificación de los actores que intervinieron en el mercado de terrenos residenciales en Bangkok, en el transcurso de los dos decenios últimos, y la evolución de sus prácticas, nos lleva a identificar dos fases distintas: la primera, que se inicia al final de los años 50, está dominada por un grupo de agentes económicos, los "promotores de bienes raíces", o fraccionadores; la segunda, se caracteriza por el surgimiento de un nuevo agente: el promotor inmobiliario.

Del estudio de la morfología de Bangkok y de su evolución, sólo nos ocuparemos aquí de dos rasgos dominantes:

* La versión completa de este trabajo fue publicada en *Hérodote; revue de géographie et de géopolitique*, núm. 3, octubre-diciembre de 1983.

¹ A. Durand-Lasserve, *Some characteristics of the process of land appropriation in Bangkok during the last three decades*. International Seminar on "Land for housing the poor: towards positive action in asian cities". NHA Tailandia, BIE Rotterdam, Asian Institute of Technology, Bangkok, 18-31 de enero, 1982.

- La expansión de la zona urbana según un plan radiocéntrico alrededor de un núcleo urbano constituido por la “China town”, la ciudad de población china situada en la ribera de un meandro del río Chaopraya. El ritmo de extensión espacial se aceleró considerablemente a partir de fines de los años 50, sobre todo en dirección este, invadiendo una zona tradicionalmente dedicada al cultivo de arroz. Ningún obstáculo físico importante ha podido frenar esta expansión. Sin embargo, el medio físico impone un límite en la época de la creciente del río (fin de la temporada del monzón), pues el delta se inunda. La zona densamente urbanizada está protegida, en principio, por un sistema de diques, en realidad poco eficaz. La protección de la zona periurbana todavía no se logra. El estancamiento del agua que afecta al conjunto de la aglomeración (de 2 a 14 cm por año, según la ubicación de los terrenos) agrava cada año los efectos de la creciente del río. Estos límites significan que, antes de iniciarse cualquier construcción, el terreno debe peraltarse por lo menos 1 metro, o protegerse con un dique, y después desaguarlo por bombeo.

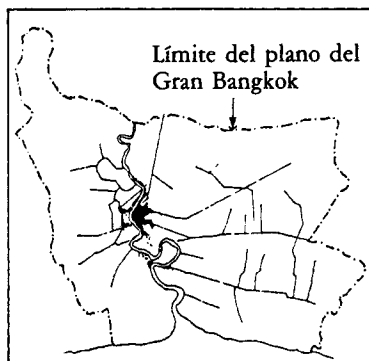
- El segundo rasgo morfológico dominante es el considerable desarrollo, en el transcurso de los dos decenios últimos, de los terrenos baldíos (terrenos terraplenados, fraccionados y subocupados); luego, desde hace un decenio, de los asentamientos y tiendas de campaña. Paralelamente, el cinturón de terrenos baldíos periurbanos, reducido a unos cientos de metros al final de los años 50, se extiende ahora sobre más de diez kilómetros más allá de la zona urbanizada propiamente dicha.

La década de 1960-1970, representa, por tanto, una ruptura a la vez cuantitativa y cualitativa en el ritmo y en la forma de expansión de Bangkok.

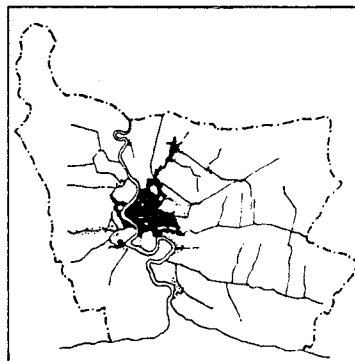
Propietarios de bienes raíces y fraccionadores: la dinámica de la apropiación del suelo

Hasta finales de los años 50, puede considerarse que la propiedad de bienes raíces de la zona rural periurbana satisfacía directamente la demanda solvente de terrenos para la construcción, que provenía de los grupos urbanos con ingresos medios

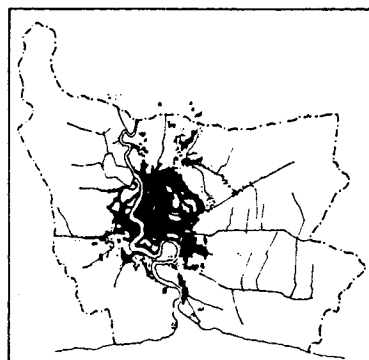
1900
POBLACION: 0.6 millones



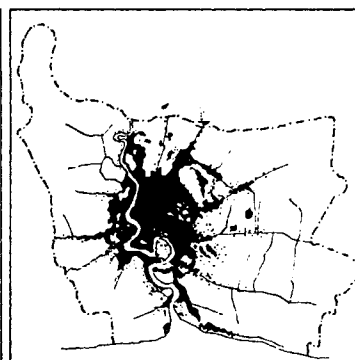
1958
POBLACION: 1.6 millones



1972
POBLACION: 3.4 millones



1980
POBLACION: 5.2 millones



Fuente: S. Thanphiphat, Thailand Country Monograph, p. 17. Seminario Internacional sobre Políticas de Desarrollo Urbano, enfocado en la administración de la tierra. Nagoya, Japón. 13-18, octubre de 1982.

y altos. Las estructuras de la tenencia de la tierra en la zona rural periurbana han favorecido el establecimiento de esta forma de relación, que excluye la intervención de agentes intermediarios: predomina la pequeña y mediana propiedad agrícola de arrendamiento directo.² Bajo la presión de la demanda de terrenos de origen urbano, sin embargo, los regímenes de propiedad de la tierra evolucionan rápidamente, y se operó un primer movimiento de concentración de las tierras en beneficio de los cultivadores de arroz más ricos, lo que ha sido un factor de desestructuración irreversible de las comunidades aldeanas. Desde finales de los años 50, los terrenos más cercanos a la zona urbanizada pasaron a manos de compradores urbanos. Es en este periodo cuando surge un nuevo agente, al que podemos llamar “promotor de bienes raíces” o bien “fraccionador”, en un contexto que se caracteriza por el crecimiento constante de la demanda de terrenos para la construcción, demanda que proviene de las clases medias urbanas. Estas clases fueron las beneficiarias de la forma de desarrollo que se dio en Tailandia a partir de 1950, resultado de un conjunto de factores internos y externos: repercusión de la asistencia militar y civil norteamericana en Asia Sudoriental, y en Tailandia, en particular; primer empréstito del BIRD; difusión rápida del modo de producción capitalista en las zonas rurales; desequilibrio creciente entre la región metropolitana y el resto del país. A partir de fines de los años 50, se desencadena un proceso acumulativo de especulación con terrenos, caracterizado por el incremento rápido del precio del suelo.

El conjunto del mercado de terrenos en la zona rural periurbana tiende así a caer gradualmente en manos de los fraccionadores profesionales. Estos agentes aseguran la transformación de los terrenos agrícolas en terrenos aptos para la construcción, y también se encargan de su venta en el mercado de terrenos urbanos.

De este modo, la promoción de compra-venta de bienes raíces se convierte, desde ese periodo, en una esfera específica

² El censo agrícola de 1963 indica que, en la parte rural de la *changwat* Phranakorn (provincia metropolitana), 35% de los dueños de las tierras poseía entre 1.6 y 5.6 hectáreas; el arrendamiento directo representaba 48.7% de la tenencia de la tierra.

de actividad económica, y el promotor de bienes raíces llega a imponerse como el intermediario obligado entre el propietario de terrenos de la zona suburbana y los compradores urbanos de terrenos. Se asiste, paralelamente, al desarrollo de un modo específico de ocupación del suelo, característico de las personas de bajos ingresos: la propiedad del alojamiento "autoconstruido" en terrenos alquilados.³ Así se coharta la reivindicación popular del acceso a los terrenos, situación que se prolongará hasta finales de los años 70. Las ocupaciones ilegales son poco numerosas, lo cual deja el campo libre al desarrollo pleno de un mercado de terrenos destinado a las personas de ingresos medios y altos.

El fraccionador sólo debe asegurarse, antes de iniciar las operaciones, el pleno control de la propiedad del suelo.⁴ Los terrenos pueden comprarse a propietarios ausentistas, pero las más de las veces se adquieren de cultivadores pequeños y medianos propietarios que se enfrentan a crecientes dificultades para que su explotación agrícola se valore: los aparceros y los granjeros serán las primeras víctimas del movimiento de expropiación que acompaña al desarrollo de la promoción de la venta de bienes raíces.

Las dos primeras sociedades de fraccionamiento se crearon en 1955 y en 1958. Su número irá creciendo hasta finales de los años 60; el periodo de más fuerte demanda de terrenos lotificados se sitúa entre 1968 y 1971.

Un análisis de la identidad de los fraccionadores permite establecer tres categorías de agentes: los individuos, las sociedades (compañías de responsabilidad limitada o asociación li-

³ Este régimen de ocupación de los terrenos se conoce en Bangkok con el nombre de "Temporary Tenure Settlements" (Arreglos de Tenencia Temporal). Desde los años 50, ciertos propietarios cuyas explotaciones agrícolas estaban a la vez cerca de las zonas urbanizadas y de una vía de comunicación han fraccionado algunos arrozales y alquilan los lotes por mes. Los terrenos no están terraplenados. El ocupante construye allí una casa de madera sobre pilotes. El propietario proporciona el agua y la electricidad. Este ocupante es así propietario de su alojamiento y arrendador del terreno. El contrato, con duración de uno a tres años, renovable, puede ser oral o escrito. Los alquileres son módicos, equivalentes de 0.15 a 0.25 francos por m² al mes.

⁴ Ya sea por compra directa, o mediante diversas formas de convenio más o menos lícitas con el propietario, al término de cuyas condiciones este último transferirá el título de propiedad cuando la venta de los primeros lotes permita al fraccionador movilizar la suma necesaria para hacer la compra.

mitada) especializadas o no en las operaciones de promoción de venta de terrenos y las entidades administrativas de los organismos públicos o de las empresas públicas.

A principios de los años 70 el mercado de terrenos en la zona suburbana estaba bajo el control de un número limitado de agentes:

- Sociedades especializadas en operaciones de promoción de ventas de bienes raíces. La acumulación realizada en este sector le permitió a algunas de ellas diversificar sus actividades hacia otros sectores (comercio, turismo, pequeña industria...).
- Sociedades especializadas en operaciones de promoción de ventas de bienes raíces, filiales de otras sociedades o grupos de sociedades comerciales o industriales. Para estos grupos, la intervención en el mercado de terrenos constituye un medio de diversificación de sus capitales y de sus actividades. Con la única condición de conservar ciertos equilibrios, la operación es muy rentable, ya que entraña pocos riesgos. En efecto, estos grupos tienen la capacidad, en caso de un descenso de la demanda, de transferir su capital hacia otros sectores de actividades económicas que aseguren una rentabilidad superior.
- Individuos o grupos de individuos que intervienen en número creciente en la fase de coyuntura oportuna, hasta principios de los años 70. Esta categoría de agentes, cuyas prácticas comerciales se sitúan a veces al margen de la legalidad, afronta dificultades cada vez mayores, sobre todo frente a sociedades que disponen de sus propios sistemas de financiamiento, su propia red de clientes y sus circuitos de comercialización.
- Entidades administrativas, organismos y empresas públicos. Este grupo de agentes, muy activo a fines de los años 60, se vio desplazado del sector de la promoción de ventas de terrenos: preocupación doble del Estado por limitar un movimiento de apropiación que adquiriría proporciones inquietantes preservando, al mismo tiempo, los intereses de las sociedades privadas de fraccionamiento.
- Cooperativas o asociaciones, cuya función esencial consiste en movilizar el pequeño ahorro y canalizarlo hacia el sector de la promoción de bienes raíces, en favor de una operación de fraccionamiento; las utilidades se reparten entre los miembros de las cooperativas o asociaciones, en función de su participación.

- Encontramos como sujetos del mercado a compradores de pequeños lotes que pertenecen a la clase media y a las clases populares con ingresos fijos, cuyos efectivos han aumentado considerablemente durante los años de crecimiento, y para quienes la compra de un terreno fraccionado corresponde a una necesidad (tener alojamiento) o bien constituye una forma de inversión garantizada y el medio de acceso a una actividad de "microespeculación" en bienes raíces, en un contexto donde el pequeño ahorro está a la vez mal canalizado e insuficientemente remunerado.

Especulación y microespeculación: la espiral

La práctica de estos diversos agentes dio origen a un mercado y a un submercado de terrenos paralelos y estrechamente dependientes uno del otro. El proceso de apropiación-redistribución está controlado, en su conjunto, por las sociedades fraccionadoras: éstas responden a una demanda que ellas mismas suscitan y alientan, y su prosperidad depende, en gran medida, de la regularidad y la amplitud de la demanda procedente de la clase media. En efecto, la compra y la reventa de lotes pequeños ha constituido para la clase media, durante más de un decenio, una actividad a veces gananciosa, que no requiere de ninguna capacitación especial y presenta riesgos limitados. Las estrategias y prácticas de estos agentes han contribuido mucho a mantener alto el índice de crecimiento del precio del suelo. Frágil equilibrio de un sistema en donde el actor principal no tiene ningún medio de acción sobre los factores de los que dependen, en última instancia, sus actividades.

Hasta 1972, el Estado no intervino para regular un mercado de terrenos⁵ cuyos efectos en la organización del espacio urbano son considerables: la política de *laisser-faire* en materia de compra-venta de bienes raíces constituye una pesada hipoteca para el porvenir, y el costo social y económico de más de un decenio de expansión no controlada del espacio urbano nos parece ahora muy elevado. Las operaciones de promoción de venta de terrenos han dado origen a una trama urbana caótica.

⁵ Bangkok no tendrá un plan de urbanismo eficaz antes de 1981 (desde fines de los años 50 hasta 1981 se habían elaborado tres planos reguladores; ninguno se había aplicado).

La subdivisión de los mejores terrenos para la construcción de la franja urbana de Bangkok, en varios cientos de miles de lotes suburbanizados y subocupados ha creado una situación tanto más grave cuanto que es irreversible, pues compromete en forma persistente toda política de urbanismo.

La especulación en cadena a la que han dado lugar las estructuras y el funcionamiento del mercado de terrenos ha provocado el crecimiento muy rápido del precio del suelo (multiplicado de 5 a 15 veces entre 1960 a 1972), factor principal de una crisis de alojamiento que se agudizó a fines de los años setenta.

El desarrollo de la promoción inmobiliaria: la consolidación de las reservas de tierras urbanas.

La segunda fase del proceso de apropiación del suelo urbano se caracteriza por el surgimiento de un nuevo agente: el promotor inmobiliario.

La coyuntura económica tendió a deteriorarse a principios de los años 70 (desequilibrio de la balanza comercial). La creciente intervención del capital transnacional en los sectores productivos más remuneradores de la economía tailandesa redujo en esa misma medida la capacidad del capital nacional para ser rentable. La solvencia de las clases medias se desmoronó. En la medida en que el sector de la promoción de bienes raíces se anticipaba a la demanda, las incertidumbres en cuanto a la evolución de la coyuntura hicieron que los promotores aminoraran el ritmo de sus operaciones, a lo que se agregó el inicio de la saturación del mercado de terrenos fraccionados.

La promoción de venta de terrenos perdió así el lugar central que ocupaba en provecho de otro agente: el promotor de bienes inmuebles. A diferencia del fraccionador, cuya acción está limitada por el propietario de bienes raíces, el promotor de bienes inmuebles interviene en todo el proceso de producción de viviendas, que se inicia con la compra de un terreno no urbano y termina con la venta de una unidad habitacional cuya construcción él ha asegurado.⁶ En ese momento, una institu-

⁶ En realidad, el promotor inmobiliario asegura la estructuración y la administración del conjunto de la operación. Los trabajos (terraplenado, urbanización, construcciones) los realizan generalmente sociedades bajo contrato, o sociedades filiales del grupo al que pertenece el promotor.

ción financiera toma el lugar del promotor inmobiliario, al proporcionar al comprador el crédito sobre la hipoteca del terreno que le es indispensable.

La crisis provocó la desaparición de las sociedades de promoción de venta de terrenos menos competitivas, o de aquellas para las que la promoción de ventas de terrenos no representaba sino una actividad secundaria. Otras sociedades redujeron sus actividades; y las que se habían creado importantes reservas en terrenos, y que tenían la capacidad técnica y el apoyo financiero apropiados, operaron una conversión en el sector de la promoción de inmuebles. Así, a mediados de los años 70, intervienen en el mercado tres tipos de promotores de inmuebles:

- Fraccionadores que volvieron a convertirse —por lo menos parcialmente— en promotores inmobiliarios.
- Promotores que intervienen por primera vez en el mercado de terrenos y en el de las viviendas, a favor de operaciones de promoción inmobiliaria.
- Sociedades constructoras especializadas en la construcción de inmuebles comerciales.⁷

Pero el desarrollo de un sector organizado de la promoción inmobiliaria no constituyó tan sólo una respuesta a la crisis de la promoción de bienes raíces: correspondió a una necesidad de las diferentes fracciones del capital, tras varios años de gran crecimiento marcado por la intervención norteamericana en el Sudeste de Asia y por las inversiones masivas de capital japonés en Tailandia.

Tres conjuntos de fenómenos hicieron que, en la primera mitad de los años 70, los poderes públicos pusieran un alto a la actividad de los promotores de ventas de terrenos,⁸ los cuales constituían un obstáculo para el desarrollo pleno de la promoción inmobiliaria: por una parte, los bancos disponían de una masa considerable de reservas que las oportunidades de in-

⁷ El "compartimiento": inmueble característico de la arquitectura urbana china en el Sudeste de Asia, cuya función es a la vez comercial (planta baja) y residencial (pisos superiores).

⁸ Decreto número 286, de 1972. Este decreto le impuso a los promotores de ventas de terrenos, normas muy estrictas en materia de financiamiento, de administración y de construcción de infraestructuras. Marcó, en realidad, el fin de las grandes operaciones de fraccionamientos.

versión en escala local⁹ no permitían utilizar plenamente; por otra parte, el sector de obras públicas se abocó a la construcción de viviendas en respuesta a la crisis a la que debía hacer frente (disminución global de la demanda de construcción de infraestructuras, de equipamientos y de inmuebles para oficinas); por último, las sociedades que detentaban importantes reservas de terrenos, cualesquiera que hayan sido las razones por las que éstas las acumularon, deseaban hacerlas redituables. Varias organizaciones profesionales se constituyeron así en grupos de presión,¹⁰ frente al poder público y a las instituciones financieras.

¿A quién pertenecía el suelo en las zonas urbana y suburbana, en 1982?

- A los agentes públicos, en primer lugar (terrenos de la Corona, terrenos que pertenecen a las autoridades locales, a las empresas públicas, a diversos departamentos ministeriales, al ejército). Aunque relativamente poco importante en comparación con otras metrópolis de Asia,¹¹ esta propiedad pública habría podido servir de pivote a la aplicación de una política de venta de terrenos, por parte del poder público. Un estudio de la estrategia en esta materia del agente del poder público demuestra claramente que el modo de administración de estos terrenos obedece a la misma lógica que el modo de administración privado.

- Sin embargo, el suelo de las zonas urbana y suburbana pertenecía sobre todo a agentes privados, cuyos objetivos y estrategias varían.

La intervención del Estado y el sentido de la política de *laissez-faire*

Con excepción de ciertas medidas indirectas de control (recomendación del Banco de Tailandia orientada hacia una canalización selectiva del crédito), la intervención del Estado fue tar-

⁹ Thai Investment and Securities Co. LTD. *Quality Residential Housing in the Bangkok Metropolis Area —A comprehensive survey—* Bangkok, 1972.

¹⁰ Es el caso, en 1972, de la Thai Real Estate Association.

¹¹ Estos grupos se formaron según fórmulas muy laxas: participación mayoritaria de una sociedad en el capital de otra sociedad, con los mismos accionistas principales, accionistas que pertenecen a la misma familia, combinación de estos diversos casos de constituyentes de sociedades.

día y se limitó en lo esencial al sector de la construcción (el decreto de 1972¹² constituye la única medida que afectó al sector, ya muy debilitado, de la promoción de la venta de terrenos).

La intervención del poder público adoptó esencialmente tres formas:

- Una asistencia financiera canalizada por el Government Housing Bank (crédito a los promotores y empréstitos sobre hipotecas a los compradores), cuyo objetivo era el de satisfacer una reivindicación (tanto de las sociedades de promoción como de los compradores) utilizando al sector de la construcción como medio de estímulo de la actividad económica. Esta asistencia permitió que el sector de la promoción inmobiliaria conservara un nivel elevado de actividad, a pesar de la crisis del crédito que se manifestó a partir de 1973-1974 (aumento simultáneo de las tasas de interés y de los costos de la construcción; reducción paralela de la demanda).¹³

- Una intervención directa del Estado a través del NHA (National Housing Authority) organismo público creado en 1973, que actuaba como promotor al nivel de la producción. Al entrar directamente en competencia con el sector privado, éste desempeñó un papel regulador en el precio de la vivienda al producir para grupos de ingresos bajos, que no podían tener acceso a las viviendas construidas por el sector privado.

- Una intervención indirecta en el plano jurídico e institucional orientada a asegurar una mejor valorización del capital en el sector de los BTP, o de la promoción inmobiliaria.

A pesar de una movilización a veces importante de los medios,¹⁴ esta intervención siguió teniendo un alcance limitado. Cuando intervino el poder público, lo hizo generalmente en

¹² Estos terrenos no representaban sino aproximadamente 1/5 del conjunto de terrenos comprendidos en los límites de la municipalidad, en 1960. La superficie de los terrenos públicos ha variado poco en el transcurso de los dos decenios siguientes.

¹³ Este aspecto de la cuestión se trata en detalle en: A. Durand-Lasserve, "Speculation on urban land development and housing development in Bangkok: historical process and social function, 1950-1980"; en: *Social changes in contemporary Thailand* —Thai-Europe Seminar— Faculty of sociology, University of Amsterdam, Amsterdam, 28-30 de mayo de 1980.

¹⁴ El financiamiento del programa inicial de la National Housing Authority (170 000 viviendas programadas para el periodo 1976-1986) estaba garantizado por la emisión de bonos que representaban la mitad de las reservas de los bancos comerciales en 1976, o sea, 3.5 millones de *baht* (1 baht = 0.25 francos franceses en 1976).

forma tardía (Land Subdivision Control Act, 1975). Esta incapacidad aparente del poder público para anticiparse, para intervenir oportunamente, es particularmente sensible en el dominio de la vivienda para la gente de bajos ingresos. El problema, fuente de preocupación desde fines de los años 60, se agravó a fines de los años 70, a medida que la demanda de terrenos que provenía del sector de la promoción inmobiliaria se concentró en las zonas urbanas pericentrales,¹⁵ provocando como por reacción los despojos en cadena en sectores tradicionalmente ocupados por personas de bajos ingresos, propietarias de su unidad habitacional, pero arrendatarias del terreno.

Si bien es cierto que los problemas relativos a ciertos factores de la producción estaban virtualmente resueltos (abastecimiento de materiales de construcción, mano de obra calificada, administración eficaz de las operaciones), dos factores constituían un obstáculo mayor: el crédito y el suelo. Es posible encontrar soluciones, por lo menos temporales, al problema del crédito, aplicando una política de subsidios: tal fue la vía que escogió el NHA hasta 1980, y que se ha continuado con ajustes profundos a partir de ese año.¹⁶

El obstáculo del suelo, en razón misma del proceso de apropiación, resulta mucho más difícil de superar. Podríamos preguntarnos acerca de la aparente incapacidad del poder público para intervenir en este dominio: las condiciones de la apropiación jamás se pusieron en tela de juicio. Hubo que esperar a 1979 para que se planteara el principio de la revisión de los impuestos a la propiedad del suelo,¹⁷ que hasta entonces constituía más bien un aliento a la especulación; hubo que esperar hasta 1982 para que el NHA, bloqueado en la puesta en práctica de su propio programa de vivienda, considerara recurrir al

¹⁵ La búsqueda del equilibrio presupuestario, las exigencias de mayor rigor, las recomendaciones del Banco Mundial y las presiones del sector privado de la producción en materia de bienes raíces y de inmuebles obligaron a este organismo, a principios de los años 80, a optar por un sistema de subsidios cruzados: las operaciones deficitarias son financiadas por las utilidades obtenidas en otras operaciones destinadas a los estamentos sociales de ingresos medianos y altos.

¹⁶ S. Bonyabancha, "The causes and effects of slum eviction in Bangkok", p. 10, en Angel, Archer, Tanhiphat and Wegelin (Editors). Select Books-Craftman Press Ltd., Bangkok, Tailandia.

¹⁷ Land and Development Taxation Bill Draft Project, Department of Local Administration, Ministry of Interior.

procedimiento de adquisición por causa del interés público. Pero, al mismo tiempo, una coalición parlamentaria rechazaba en bloque un proyecto de tope a la propiedad de terrenos.

Los intereses en juego, la acción de los grupos de presión, las opciones ultraliberales en materia económica, la ineficacia de la administración, la división extrema de los centros de poder en Tailandia; todo ello contribuye, por supuesto, a explicar esta situación. Pero tales explicaciones no bastan. Si el poder público no ha intervenido, es porque las transacciones sobre los terrenos urbanos y el mercado de la vivienda cumplen una función esencial en el funcionamiento y en la reproducción del sistema económico tailandés.

Tales transacciones cumplen, ante todo, la función de regulación en el proceso de acumulación y de redistribución. Al contrario de lo que sucede en otras ciudades del Tercer Mundo, en Bangkok no se puede considerar realmente que el sector de la promoción de la tierra y de las propiedades inmuebles haya desempeñado un papel de primer orden en la fijación de la fuerza de trabajo. Este papel lo han desempeñado, al margen de la lógica capitalista, los propietarios de terrenos rurales periurbanos que hasta la crisis de principios de los años 80 le aseguraron alojamiento a la clase obrera: terrenos fraccionados alquilados, en los que el ocupante construye una unidad habitacional a cambio de un alquiler muy módico. Más de 20% de la población de Bangkok vive en estas condiciones. Este sistema ha contribuido considerablemente a reducir el costo de la fuerza de trabajo. La intervención del sector formal en el mercado de terrenos o de viviendas para las personas de bajos ingresos nunca provendrá del sector capitalista, sino a partir de mediados de los años 70, del sector público (programas del NHA).

Mientras que el nivel de la demanda procedente de estos estamentos sociales pueda conservarse elevado (o sea capaz de incrementarse), el sector de la promoción de venta de terrenos e inmobiliaria constituye un sector preferencial de inversión o de transferencia para diversas categorías de agentes que disponen de capitales o de numerario excedente. Así, este sector desvía en su provecho una parte de las utilidades acumuladas por agentes que operan en otros sectores.

Las sumas así movilizadas por la promoción de venta de terrenos e inmobiliaria, o gracias a ella, se reinyectan en diversos sectores y ramas de la actividad económica, teniendo en cuenta la coyuntura y la estrategia de las sociedades de producción de ventas de terrenos y de bienes inmuebles, o de los grupos de sociedades a los que éstas pertenecen. Por lo tanto, este sector se encuentra en el centro de un considerable dispositivo de movilización, acumulación y redistribución de las riquezas que producen otros sectores. Por consiguiente, puede desempeñar un papel regulador (o, a la inversa, un papel perturbador) en el proceso de acumulación-redistribución capitalista. Es así como, durante años, ha invadido ampliamente el campo tradicional de intervención de un sistema bancario todavía insuficientemente desarrollado. El surgimiento de la promoción inmobiliaria, cuyo desarrollo depende de la existencia de un sistema de financiamiento a largo plazo, en ciertos aspectos ha constituido la respuesta de las instituciones financieras a esta situación, pero una respuesta limitada, en la medida en que las instituciones no han podido, y ciertamente no han querido, modificar el proceso de apropiación de la tierra.

Al mercado de terrenos y viviendas también se le ha asignado *una función política e ideológica*: el acceso discriminatorio al suelo y a la vivienda en provecho de las clases medias urbanas, verdadero fundamento social de los regímenes civiles y militares que se han sucedido en Tailandia en el transcurso de los dos decenios últimos, contribuye a asegurar la pacificación de las relaciones sociales. En tanto que el poder de compra de estos grupos sociales no se deteriore, el endeudamiento que implica para estos grupos el acceso a la propiedad de la vivienda, así como la ideología de la pequeña propiedad, constituyen otros factores de estabilidad social. Ahora bien, en el transcurso de los años 1980 a 1982, las clases medias de Bangkok fueron afectadas directamente por la crisis económica y, por vez primera, su poder de compra disminuyó globalmente. Esta situación repercutió sobre el problema de la vivienda, que se agudiza en el momento mismo en que las personas de ingresos bajos deben encarar una crisis de la vivienda sin precedente, contragolpe del movimiento de apropiación de los dos decenios últimos. En el contexto de Bangkok, la raíz de la crisis de la vivienda

es la apropiación de la tierra. Ninguna intervención en el dominio de la vivienda será eficaz sin la intervención en el nivel de la apropiación del suelo.

¿Qué hacer?

La forma y la amplitud del movimiento de apropiación del suelo constituyen, como hemos visto, una consecuencia; son el resultado de un conjunto de factores y de prácticas las más de las veces ajenas al campo de los bienes raíces. Toda acción estrictamente limitada a este ámbito entraña un doble riesgo: el de ser simplemente inoperante, y también (lo cual es más grave) el de repercutir negativamente en otros sectores, cuyo desarrollo es, o ha sido, solidario del movimiento de apropiación de la tierra. Sin embargo, el mito de una intervención sectorial está vivo entre los que se dedican a este ámbito, y todavía constituye el fundamento de las recomendaciones del Banco Mundial o del Centre Habitat.¹⁸

En el caso de Bangkok, si nos preguntamos sobre la orientación que habría que darle a una política que tendiera a mejorar la situación en materia de vivienda, debemos tener en cuenta, ante todo, dos factores comprobados:

- A diferencia de Singapur o de Malasia, Tailandia no tiene una base económica ni estructuras políticas y administrativas que permitan una intervención masiva del Estado en el dominio de la vivienda, en general, y en el dominio de tenencia de la tierra, en particular.
- El sector privado, por las motivaciones y limitaciones a las que está sometido en el mercado, no puede asociarse libremente a una política de vivienda que tendiera a resolver una crisis que él mismo ha contribuido en gran medida a crear. Sin embargo, es innegable que toda política que se orientara, a través de un dispositivo de medidas dirigidas, a ejercer un estricto control de las actividades del sector privado, en el contexto de la Tailandia contemporánea, sería un rotundo fracaso.

¹⁸ Véase, en particular: Naciones Unidas, Comisión de Asentamientos Humanos, 6a. sesión, *Les sols et les Etablissements humains: étude et analyse de la situation actuelle. Rapport du Directeur Exécutif*, 11 de enero de 1983, 19 p. *Mesures recommandées au niveau national et international*, 13 de enero de 1983, 30 p.

Teniendo en cuenta estos límites, es posible considerar dos tipos de acción, orientados conjuntamente a frenar el movimiento de apropiación del suelo y a asegurar la recirculación en el mercado de los terrenos, en la actualidad manejado por un número limitado de agentes.

En lo que se refiere al primer punto, está claro que toda intervención debe tender, en gran medida, a desviar de los bienes raíces el flujo de haberes o de capitales que se han invertido o colocado en este sector. Tal objetivo implica asegurar una mejor canalización y una mejor remuneración del pequeño ahorro y que, paralelamente, se ofrezcan otras oportunidades de inversión a los capitalistas. Ahora bien, tal acción, está limitada a la vez por la índole dependiente de la economía tailandesa (sobre todo, su vulnerabilidad como sistema financiero frente a la coyuntura exterior), por la estructura y las prácticas del capitalismo sino-tailandés y por los recursos limitados del Estado para aplicar una política de repunte de la actividad económica en ciertas ramas o sectores, en un contexto global de crisis económica.

La cuestión que aquí se plantea es la del nivel de desarrollo de la economía tailandesa; el de su autonomía. Ahora bien, sólo una acción a largo plazo —y, sin duda, otras opciones en materia de política de desarrollo—, que combine intervenciones en diversos niveles (políticas, urbana, salarial, industrial, financiera, fiscal) podría modificar las tendencias actuales.

Otros tipos de acción, orientados a asegurar la recirculación en el mercado de las reservas de tierras más importantes, también podrían considerarse a plazo más corto. La estructura de la propiedad del suelo periurbano es resultado de un largo proceso. Sólo al término de una acción a largo plazo podrá modificarse la situación actual. La dificultad esencial estriba en que los poderes públicos deben ser capaces de controlar la dinámica que provocaría toda medida tendiente a asegurar la recirculación en el mercado de las reservas de suelos de los agentes más importantes.

Al parecer, hoy los poderes públicos han optado por hacer una revisión profunda de la carga impositiva a la propiedad de la tierra, revisión que, comparada con las medidas de índole dirigista (como el tope a la propiedad), presenta la ventaja de

poder modularse y aplicarse progresivamente, evitando una posible desestabilización de los circuitos económicos que se han desarrollado u organizado en torno al sistema de la producción en bienes raíces o inmuebles. Esta opción plantea el problema de la discriminación que conviene hacer entre las diferentes categorías de detentadores del suelo, en lo concerniente a establecer un dispositivo a la vez alentador y desalentador que acompañe a un nuevo régimen fiscal. En efecto, no sería deseable que los agentes más productivos, los que tienen acceso al crédito, los que tienen la capacitación necesaria en materia de administración y producción de viviendas y para las cuales las reservas de bienes raíces son una condición necesaria para la producción, fueran sancionados de igual manera que los agentes que no tienen sino una estrategia especulativa. Esta cuestión suscita otra que sigue abierta: justificable desde el punto de vista productivo, la aplicación de medidas discriminatorias que tendiera, de hecho, a favorecer a los agentes más productivos, ¿no entraña acaso el riesgo de acelerar el movimiento de concentración del capital en el sector de la promoción de venta de terrenos y de inmuebles, favoreciendo así la creación de monopolios? Se trata ahora de saber si la opción productivista es la más conveniente, y si no existen opciones alternativas.

Traducción del francés:
SERGIO RENÉ MADERO