

Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano

SOME THOUGHTS ON INFORMALITY AND REGULARIZATION OF URBAN LANDS

Nora Clichevsky

Arquitecta, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires. Maestría en Planeamiento Urbano y Regional, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Investigadora, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Conicet. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
 nora.clichevsky@gmail.com

Recibido: 30 de agosto de 2008

Aprobado: 14 de noviembre de 2008

Resumen

En este texto se analizan las causas de la irregularidad urbana en las ciudades latinoamericanas, las políticas que se han implementado para la regularización de tierras y el efecto de esas políticas sobre el tema de la informalidad urbana, la pobreza y el mercado del suelo. Los problemas de irregularidad/ilegalidad/informalidad se presentan en Latinoamérica en diversas formas y dimensiones según el país y los niveles de desarrollo. Desde 1960, pero con más vehemencia desde la década de los años ochenta, los gobiernos, unos en mayor medida que otros, han puesto en marcha normas y programas de regularización del suelo. Veinticinco años de normas y programas permiten revisar los resultados cuantitativos y cualitativos de los programas, con lo que se logra una perspectiva general de las condiciones actuales y se identifican las barreras que impiden superar en forma definitiva la irregularidad/ilegalidad/ilegalidad urbana.

Palabras clave: Latinoamérica, mercado, suelo, irregularidad, pobreza.

Abstract

The causes of urban irregularity in Latin American cities, the implemented policies for regularization of the land and the effect of these policies on the issue of informal urban development, poverty and the land market are analyzed in this text. The problems of irregular / illegal / informality in Latin America have different shapes and dimensions depending on the country and on each level of development. Since 1960, but more strongly since the early eighties, governments, some in more degree than others, have implemented standards and land regularization programs. Twenty-five years of land policies and programs allow reviewing the quantitative and qualitative results of such programs, therefore achieving an overview of current conditions and identification of barriers that do not allow the overcoming of urban irregular / illegal / illegality conditions in Latin America.

Key Words: Poverty, inequality, exclusion, economy, Latin America.

Introducción

La construcción del espacio urbano latinoamericano realizada por las acciones de diferentes agentes públicos y privados se ha modificado sustancialmente en los últimos años, resultado de los cambios estructurales en los planos económico, social y político. Estos agentes pertenecen a diversos sectores de la sociedad, desde las grandes corporaciones nacionales e internacionales hasta los agentes “informales” y la población que ocupa tierra y construye su propio hábitat.

Ello se relaciona con el crecimiento, en magnitud y tipos, de la informalidad en las ciudades, producto del aumento de la desocupación, los bajos ingresos y la agudización de su histórica desigual distribución así como el estancamiento de la actividad económica de América Latina a finales de la década de los años noventa e inicios de la década de 2000. Si bien en estos cuatro últimos años hubo un aumento en la dinámica económica y mejoría en la situación de pobreza, aún la cantidad de población que no tiene acceso a tierra con servicios y equipamientos urbanos y vivienda es muy importante.

El objetivo de este trabajo es mostrar las dificultades de acceso al suelo de la población pobre urbana de América Latina, y los supuestos resultados de los distintos tipos de programas de regularización tendientes a solucionar la situación de la población que habita informalmente en las ciudades y áreas metropolitanas latinoamericanas. Dichos programas de regularización han surgido a partir de la existencia de la relación irregularidad/ilegalidad/informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; es una forma de su reconocimiento, de registrar que grandes porciones de la ciudad existen y se rigen por sus propias reglas, que son distintas de aquellas de la formalidad; en este sentido, se puede definir lo informal como algo espontáneo, que surge sin estar en los planes¹. Es una necesidad vital de sectores de la sociedad que necesitan un lugar donde asentarse, pero no significa que se está ante acciones abiertamente enfrentadas al sistema socio-económico vigente; incluso no lo cuestionan abiertamente y se conectan claramente con el mismo de muy diversas formas. Se define lo informal como lo no integrado al sistema que se considera convencional; y muchas veces ha sido el sistema formal el que produjo la informalidad. Si se es informal respecto de un sistema que es el establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad². Por lo tanto es necesario conocer esa informalidad para poder convertirla en formal/legal/regular a través de los distintos programas existentes (Clichevsky, 2003).

1. La informalidad urbana

1.1. Tipos y magnitudes

La informalidad/ilegalidad/irregularidad³ implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización: 1. La falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); y, 2. Incumplimiento de las normas, subdivisión,

1 Entre los problemas de la definición de informalidad está el hecho que se está frente a una categoría residual. Se define lo informal no por lo que es, sino por lo que no es. Esta óptica es la que explica los numerosos problemas prácticos que se encuentran en los procesos de formalización (Riofrío, 2001).

2 Se está, pues, frente a la vieja propuesta que en los años sesenta proponía la integración de los marginales al sistema moderno como estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos.

3 En este trabajo usado como sinónimos.

uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos. A lo largo de los últimos cuarenta años, los tipos de informalidad urbana y su magnitud, han ido cambiando en los distintos países de la región debido a las modificaciones socio-económicas y políticas, así como también por las políticas específicas urbanas, en particular de subdivisión, uso y ocupación del suelo.

Existen distintos **tipos** de informalidad urbana –que asumen nombres diferentes en distintos países– en relación con la situación dominial, como en la urbano-ambiental. Las formas más comunes de la primera son ocupaciones de suelo directas o a través del mercado informal “primario”⁴ (suelo sin ocupación urbana anterior, comercializado de manera informal) o “secundario”, algunas de ellas de muy compleja forma de producción y uso; se distinguen la ocupación de tierra pública o privada en villa, favela, callampa, barriada (u otros nombres que asumen en cada realidad latinoamericana); los asentamientos; los loteos clandestinos o “piratas”; los loteos irregulares; la propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales, como partes indivisas; la ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada; los contratos de comodato entre municipios y ocupantes de inmuebles, indefinidos en el tiempo; la propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas), incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en “urbanas”; las casas y equipamientos “tomados”⁵.

En el mercado informal, los loteos irregulares son aquellos que fueron vendidos cuando aún les faltaba alguna de las condiciones que indica la legislación vigente⁶, mientras que los loteos clandestinos o “piratas” son los que nunca se han presentado ante las autoridades, para su aprobación; por lo tanto, no podrán ser legales, salvo a través de normas especiales.

La ilegalidad en la comercialización puede estar dada, también, por el tipo de transacción de venta. Asi-

mismo se ha vendido como parte indivisa, a propietarios particulares o cooperativas, tierra rural que, por su localización, no puede convertirse en urbana. Los casos de propiedad horizontal se realizan en lotes con menor superficie de lo que la ley permite para subdivisión de tierra.

La existencia del mercado informal está directamente vinculado al clientelismo político y los réditos – traducidos en votos– que se puedan conseguir. La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exagera en este mercado particular.

Los agentes son múltiples: el propietario original del suelo rural y urbano; los loteadores clandestinos; las cooperativas y pre-cooperativas de vivienda y agrícolas; las ONG de diferente tipo; las asociaciones de vecinos. La articulación entre los mismos es muy compleja, y posee especificidades en diferentes países. Algunas figuras, como la del “promotor”, asumen, en el mercado informal, ciertas particularidades ligadas al clientelismo o al poder político que puedan tener (Clichevsky, 1998)⁷.

En los últimos años ha crecido significativamente el mercado informal “secundario” dentro de las distintas formas de ocupaciones directas; dado que en muchas ciudades no es posible la ocupación de más suelo, porque ya no existe, los asentamientos informales se densifican, por un lado, y por otro aparece el mercado informal dentro de los mismos (en villa, favelas, callampas, entre otros) tanto de compra-venta como de alquiler (Clichevsky, 2003; Cravino, 2006; Abramo, 2003).

Las casas “tomadas” son predios que han sido abandonados por sus dueños por problemas de inundaciones, por ejemplo, o porque han sido expropiados para realizar obras públicas, como autopistas, las cuales no fueron concretadas e, incluso, se ha desistido de tal proyecto. Se trata de situaciones más recientes mientras que los inquilinatos, mesones, hoteles-pensión, son formas muy antiguas de informalidad urbana. También han sido “tomados” equipamientos desactivados, así como se han ocupado áreas

4 Para distinguirlo del mercado informal “secundario”, al interior de las ocupaciones directas (Clichevsky, 2003; Cravino, 2006).

5 En las ocupaciones directas, se diferencian los asentamientos –o tomas– de las villas, callampas y favelas, porque los primeros son organizados, con asesoramiento técnico de ONG; poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Los segundos generalmente no poseen organización previa; comienzan por una o varias familias, a las cuales se van agregando, a lo largo de un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes; sus densidades son muy altas.

6 Podrían llegar a ser legales si cumplieran los requisitos en un plazo más o menos largo de tiempo.

7 Existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad. En muchos casos los habitantes tienen que pagar por el acceso al suelo pero quien recibe ese pago no es el propietario sino un líder o promotor que actúa como intermediario entre el poblador y las autoridades pues posee la capacidad de obtener la tolerancia gubernamental. Otro caso es el de México que, por cuestiones políticas e históricas, los ejidatarios habilitadores permanecen en la zona, reciben por razones legales una “segunda paga” que se suma al entregado por colonos durante el acceso inicial. En la Argentina, son penalizados los ocupantes directos, pero no los agentes del mercado informal.

públicas (plazas, etc.) La informalidad según los aspectos urbano-ambientales significa ocupación de tierras sin condiciones para ser usadas para fines residenciales: inundables; sin infraestructura; difícil accesibilidad a los centros de empleo, educación primaria, servicios primarios de salud; contaminación del suelo; cercanía a basurales clandestinos y hornos de ladrillo⁸; construcción de viviendas por fuera de la normativa existente.

La **magnitud** de la población viviendo en distintas “informalidades” dominiales y/o urbanas depende de los países y del momento histórico de cada uno de ellos; es muy difícil –justamente por el grado de informalidad– obtener datos fehacientes acerca de la magnitud de los distintos tipos, pues los censos no los registran como unidad de análisis⁹ y los procesos de regularización –especialmente los masivos, implementados fundamentalmente desde los años noventa– distorsionan, en parte, las escasas informaciones existentes, pues no se poseen registros actualizados de la cantidad de población informal que ya ha sido regularizada (sea desde el punto dominial, urbano o ambas e integrales). Por lo tanto, los datos presentados son aproximados.

8 Estas ocupaciones, a su vez, han producido aumento de los problemas ambientales urbanos: mayor contaminación de los cursos de agua y de las napas freáticas, dado que las nuevas localizaciones residenciales carecen de servicios sanitarios, y hasta de servicios individuales adecuados (cámara séptica, etc.), tampoco poseen recolección de residuos.

9 En algunos se toma la propiedad de la vivienda, o la precariedad de ciertos componentes de la misma, como piso de tierra, falta de servicios de agua y desagüe cloacal en la vivienda y se le atribuye a estas viviendas las características de un tipo de informalidad.

De todas los tipos de informalidad, la adquisición ilegal¹⁰ es la forma más extendida de hábitat popular en América Latina, que llega al 50% de las viviendas edificadas en ciudades de Colombia, Nicaragua y El Salvador, entre otras. En algunas ciudades, la evolución de la población que ocupa alguna forma de hábitat informal con respecto al total de habitantes de cada ciudad ha sido importante en las últimas décadas¹¹. La proporción de personas que vivía en los distintos tipos de ilegalidad en Lima y Caracas tendió a aumentar, pasó aproximadamente del 15% y el 20%, en los años cincuenta y principios de los sesenta, al 35% y 50%, en los años setenta y principios de los noventa respectivamente. Con el Programa de Legalización Masiva llevado a cabo a partir de 1998, la población que vive en Lima en la informalidad (por lo menos desde el punto de vista legal) ha disminuido a alrededor del 10% para finales de 2004 (Clichevsky, 2006). En Buenos Aires, ha pasado del 3% aproximadamente en los años sesenta a algo más del 10% en la actualidad, en tierra ilegal.

En San José de Costa Rica hasta los años ochenta predominaban los inquilinatos centrales. Esta situación ha cambiado pues las “villas”, llamados asentamientos en precario, han crecido entre 1987 y 2005 por la falta de política de vivienda destinada a la población más pobre y por la gran migración nicaragüense (Clichevsky, 2007); en San Salvador, desde la década de 1950, existía también el submercado ilegal y hacia 1975 era el submercado de mayor crecimiento.

En Brasil la situación de ilegalidad asume magnitudes importantes. La población “favelada” en la década de los años noventa del siglo pasado, en Río de Janeiro, al igual que en Belo Horizonte, era del 20%¹²; en Salvador y Fortaleza alrededor del 21% y en Recife el 46%; en San Pablo, el 22% (Mello Bueno, 1999). En esta última ciudad, el loteamiento ilegal y la autoconstrucción fue la principal alternativa de acceso al suelo hasta 1980; el número de loteamientos oscilaba en ese año entre 3.560 y 5.000, según diversas fuentes, y su población entre 2,5 y

10 De lotes irregulares o clandestinos a cargo de los propios propietarios o promotores.

11 La población involucrada no se refiere siempre a universos comparables, ya que para algunas ciudades la información hallada incluye todo el hábitat popular (inquilinato central y asentamiento irregulares) y para otras los asentamientos de un solo tipo (como las favelas o las villas).

12 Es de notar que en esta ciudad, el 60% de la tierra ofertada entre 1966 y 1976 era clandestina, es decir, que además de la población en favela, la informalidad por compra en el mercado ilegal era muy importante.

4 millones de personas (alrededor del 50% de la población). En 1990, en 2.600 loteos vivían 2,4 millones de personas, dado que se habían regularizado parte de los mismos (Maricato, 1996). Paralelamente, la población en favelas creció a alto ritmo. Los programas de legalización implementados desde la última década han modificado estas cifras, aunque no existen datos actualizados.

1.2. Hacia la explicación de la informalidad urbana

Niveles de pobreza¹³ e ingresos

Una considerable población urbana vive en condiciones de pobreza e indigencia y en la mayoría de los países la proporción de hogares pobres, hacia el año 2000, ha llegado a ser aún más alta que en los años setenta, aunque en los últimos cuatro años ha habido una cierta mejoría de la situación. Las últimas estimaciones disponibles, correspondientes a 2005, indican que en ese año un 39,8% de la población total de la región se encontraba en situación de pobreza. La extrema pobreza o indigencia abarcaba, por su parte, a un 15,4% de la población¹⁴.

En términos de población urbana, en 2005, un 66% del total de pobres de la región residía en dichas áreas, mientras que los indigentes urbanos representaban un 52% del total. Estos valores muestran un marcado aumento respecto de los registrados en 1990 (un 61% y un 48%, respectivamente) y más aún en comparación con los de 1980 (un 46% y un 36%) (Cepal, 2006). La población pobre urbana ha pasado de cerca de 63 millones de personas en 1980 a casi 138 millones en 2005 (del 29,8% al 34,1% del total de población) mientras que los indigentes pasaron de 22,5 millones a 41,8 millones entre los mismos años (de 10,6% a 10,3%). Es decir que la población pobre urbana ha aumentado en términos porcentuales mientras que hubo una mínima disminución en el porcentaje de indigencia.

También continúa manteniéndose la dispersión de los niveles de pobreza e indigencia. Países como Chile, Costa Rica y las áreas urbanas de Argentina y Uruguay registran los menores niveles de pobreza e indigencia, con incidencias inferiores al 30% y al 10%, respectivamente. Mientras que en Colombia, Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Perú poseen índices de pobreza entre

47% y 51% y tasas de indigencia entre 19% y 25%; y en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay se registran niveles de pobreza que superan el 60% y pobreza extrema que sobrepasa el 30% (Cepal, 2006)¹⁵.

Vinculada a la pobreza, interesa mostrar la situación respecto al desempleo, dado que los cambios estructurales a nivel económico en la mayoría de los países de América Latina produjeron, a partir de la década de los setenta, un sensible aumento del mismo. Al igual que en años anteriores, en 1970 las tasas de desempleo abierto urbano en la región poseían un promedio de 6,9%, aunque en algunos países como Argentina, Costa Rica, Chile y Ecuador era de menos del 5%; en el otro extremo, en Colombia y Panamá era de más del 10%. En 1980 el promedio regional no se había modificado, aunque en algunos países había aumentado, como en Chile y Perú, mientras que en Argentina, por ejemplo, se había reducido al 2,6% (Clichevsky et al., 1990).

Entre el inicio de la década siguiente y la del 2000, la demanda de mano de obra siguió evolucionando a un ritmo más lento que la oferta y, por lo tanto, la tasa de desocupación urbana aumentó del 6,2% en 1990 al 10,7% en 2002. También se acentuó la precariedad ocupacional y se registró una caída en la proporción del empleo asalariado del 71% al 67,5%. Aunque es de señalar que el último cuatrienio (2003-2006) ha habido un aumento importante del número de puestos de trabajo. Sin embargo, una proporción significativa de los nuevos empleos son de bajos ingresos y, en el caso del sector formal, se observa un incremento de las relaciones laborales a corto plazo (Cepal, 2006)¹⁶.

Paralelamente a la problemática del desempleo, la crisis de finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta produjo una reducción generalizada de los salarios en casi toda la región. La merma de los mismos para 12 países entre 1980 y 1985 ha sido de entre el -12% y el -18% (Clichevsky et al., 1990). En los años siguientes, los datos de ingresos que recogen las encuestas de hogares registraron un incremento leve entre 1990 y 2005, pues aumentaron a una tasa media anual del 0,35%, aunque

13 Aunque algunos trabajos muestran que no toda la población que vive en el informalidad es pobre, y no todos los pobres viven en la informalidad (Mac Donald, 2004)

14 Así, el total de pobres alcanzaba los 209 millones de personas, de los cuales 81 millones eran indigentes.

15 Brasil, México, Panamá y República Bolivariana de Venezuela constituyen otro grupo relativamente homogéneo, en el que la pobreza se encuentra en torno al 35% y la indigencia varía entre un 10% y un 16%.

16 En 14 de 19 países de la región el desempleo se deterioró respecto de los años noventa y en seis países (Argentina, Colombia, Panamá, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay) las tasas de desempleo urbano para el período 2000-2005 superaron el 14%.

en el trienio 2003-2005 lo hicieron a una tasa media del 1,14%. Algo similar ocurrió con los salarios, que se elevaron a una tasa media del 0,9% anual en el mismo trienio, aumento que no condice con la expansión del producto por habitante en la región, algo superior a un 2,5% anual. Pero lo que interesa hacer notar es que en 15 años, los salarios reales se incrementaron tan solo un 10%, un alza equivalente al aumento del PIB regional sólo en los últimos cuatro años.

En cuanto a la distribución de dichos ingresos, una de las características históricamente más sobresalientes de América Latina ha sido su elevada inequidad, así como su rigidez al cambio en la estructura distributiva. Esta desigualdad permaneció sin modificaciones sustanciales durante la década de 1990 e incluso empeoró en el inicio de la presente década.

Algunas estimaciones dan cuenta de esta inequidad en la distribución del ingreso: el estrato conformado por el 40% de los hogares ubicados en el extremo inferior de la estructura de distribución capta en promedio un 14% del ingreso total¹⁷ (Cepal, 2006).

Las políticas estatales

- Hacia las tierras privadas:

Las políticas de regulación del Estado hacia el mercado de tierra urbana están definidas por: el derecho de propiedad de cada país, determinado histórica y culturalmente; el marco jurídico-institucional, que define qué nivel del mismo y qué instituciones son las que poseen la misión de actuar sobre el suelo urbano; los técnicos que trabajan en cada una de las instituciones¹⁸; la voluntad política del gobierno y las relaciones del Estado con los distintos sectores de la sociedad civil.

La existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal, tanto en términos de producción como de comercialización de la misma. En Perú, Colombia y Brasil¹⁹ este mercado existe desde larga data, mientras que en otros, como Argentina, comenzó en la década de los treinta y luego tendió a desaparecer hasta que resurgió a finales de los setenta (Clichevsky, 1975: 1991). Las normas más estrictas implementadas en los últimos años sobre la producción del suelo, han tenido como una de sus consecuencias el aumento del mercado "informal". La Ley No. 6766/79, de Brasil, al prohibir los loteos clandestinos hizo crecer las favelas (Maricato, 1996). Mientras que el Decreto-Ley No. 8912/77 en Argentina, que exige loteos con infraestructura, determinó la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones de tierras. En

17 Los valores más bajos en Bolivia (9,5%) y República Dominicana (10,4%), seguidos por Brasil (11,9%), Guatemala (11,3%) y Honduras (11,3%). A su vez, Uruguay (área urbana) presenta la mayor participación de este grupo (21,6%), que excede considerablemente la del país que le sigue, Argentina (16,5%).

18 Que poseen una determinada formación y abordaje conceptual.

19 Pues poseían normativas con mayores exigencias de infraestructura y por lo tanto la tierra urbana tenía costos de producción mucho más altos que en aquéllos donde significaba sólo aprobar un plano de subdivisión.

otros países, recién en la década pasada se obligó a fraccionar tierra con servicios básicos. Por ejemplo, en Quito, hasta 1992, cuando se aprobó la Ordenanza 3050, las lotizaciones se hacían en el papel, se vendían sin infraestructura y muchas están abandonadas (Clichevsky, 1998).

En muy escasos países se han implementado regulaciones específicas sobre la comercialización del suelo urbano, como en el caso de la Argentina; generalmente la compraventa de tierra se rige por los códigos civiles de cada país y sus respectivas reglamentaciones, y por los códigos penales para el caso de infracciones. El crédito estatal para la compra de tierra no ha existido; sólo el crédito privado, pero sin ninguna regulación estatal, y por lo tanto con condiciones respecto a las garantías, intereses, forma de pago, etc. totalmente por fuera de las posibilidades de la población de bajos ingresos. Han existido algunas experiencias de acceso al crédito a través de la formación de cooperativas, dado que de manera individual es imposible. Pero incluso esta forma no puede incluir a los sectores más pobres de la sociedad (dado que no poseen capacidad alguna de ahorro).

Por otra parte, la relación entre el Estado y los ocupantes de áreas informales ha sido diferente también según los países y sus momentos históricos. Pues los gobiernos han reprimido, tolerado, admitido o propiciado las ocupaciones de tierras y construcciones, según las coyunturas políticas. Resulta difícil resumir, pues, la actitud estatal hacia las ocupaciones directas a través de la simple dicotomía tolerancia/represión.

Por lo general, el Estado ha sido más proclive a aceptar la ocupación en tierras de escaso valor comercial y malas condiciones físico-ambientales. Pero casi todos los gobiernos asumen el compromiso jurídico y político de proteger la propiedad privada, aunque sus titulares mantengan la tierra desocupada. El caso de la Argentina es particular, pues la Ley Nacional No. 14.005/50 condicionó la venta de loteos en mensualidades para el submercado de tierras destinado a los sectores pobres urbanos. El sustento para la implementación de dicha política fue la ampliación de la propiedad de la tierra para la mayor cantidad de población, y estuvo articulado a políticas crediticias sobre vivienda y tierra rural.

En cuanto a los agentes de los mercados clandestinos o irregulares de la tierra, el Estado ha sido más o menos permisivo según las coyunturas políticas, económicas y sociales en cada uno de los países de la región. A veces, dichos agentes reciben sanciones; en Brasil, a partir de 1979, la actividad se encuentra penalizada y en Nicaragua fueron sancionados con el despojo de tierras que vendían a plazos mediante repartos ilegales. En México, desde los años cincuenta las tierras ejidales y comunales fueron ocupadas a través de mecanismos tanto legales como ilegales (la acción de los ejidatarios y comuneros es similar a la de los loteadores clandestinos dado que para tener acceso a la tierra hay que pagar un precio a algún miembro del núcleo agrario) y mediante loteos clandestinos –las “colonias populares”– en especial en la periferia de las ciudades (Schteingart, 1993).

- Las políticas del Estado hacia sus tierras:

El Estado ha subdividido tierra para los sectores pobres urbanos de manera asistemática, y sólo en escasos períodos en las últimas décadas, dependiendo de los objetivos de los gobiernos en cada uno de los países. Las ofertas han sido distintas: desde la venta de tierras sin infraestructura, inundables, etc., desde hace varias décadas, hasta

las tierras para los sectores de altos ingresos, vinculado a la revitalización de áreas degradadas, especialmente en los últimos años. El Estado, como demandante, ha comprado en muchas ocasiones tierra a precios monopólicos, destinada a conjuntos habitacionales o a desarrollo de programas de banco de tierra o regularización.

En cuanto a la comercialización, no ha ocurrido lo mismo. En algunos países, desde hace décadas, el Estado ha vendido o donado tierras para la población que ha ocupado las mismas; en otros, a partir de los años noventa, cuando por los programas de reformas del Estado y las políticas de ajuste, se han vendido tierras fiscales para mejorar sus déficits. Esto ha sido aprovechado por algunos gobiernos para que parte de esas tierras sean destinadas a los sectores pobres (Clichevsky, 1991).

El funcionamiento del mercado legal

El mercado legal²⁰ posee características que definen, en parte, la imposibilidad del acceso al mismo de importante cantidad de población urbana:

- Es escasamente regulado en el pasaje de tierra rural a urbana (subdivisión, uso y ocupación) y menos aún en la comercialización.
- Posee relación con la dinámica económica de cada país: inflación y/o estabilidad, funcionamiento del sector financiero: intereses, entrada de capitales; comercio exterior, etc., y en especial a partir de los procesos de globalización, con la economía mundial. Asimismo, posee relación directa con los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, lo que genera submercados en función de las demandas específicas de las actividades urbanas.
- Los agentes productores y comercializadores directos (propietarios, incorporadores, promotores, urbanizadores) y los indirectos (sector financiero, industrial, comercial, etc.) fijan las pautas de funcionamiento del mismo.
- Funciona según la oferta y la demanda, pero sólo las solventes.
- Es imperfecto y, según los diferentes países y ciudades, monopólico u oligopólico. Posee escasa transparencia; es difícil conocer quienes son los propietarios (por el uso de “testaferros”) y los precios reales de las transacciones que se realizan.
- Ha estado condicionado por la estructura de propiedad, históricamente dada, más o menos atomizada o concentrada dependiendo de los países y ciudades, principalmente en la periferia de las mismas.
- Su funcionamiento da por resultado gran retención de tierra –de grandes y pequeños propietarios–, y, por lo tanto, existe una cantidad importante de lotes vacantes urbanos.
- Excepcionalmente, en algunos contextos y períodos históricos ha existido un submercado destinado a la población de bajos ingresos.

²⁰ Los mercados legal e ilegal (o formal e informal) de tierras en Latinoamérica no son independientes sino complementarios y hasta actúan de manera yuxtapuesta o con límites escasamente definidos. Los agentes pueden actuar en uno solo o en ambos, dependiendo del país y del momento histórico.

El funcionamiento del mercado de tierras es, históricamente, dependiente de la economía; los períodos inflacionarios y el funcionamiento del sector financiero definen, en una parte importante, el dinamismo del mercado, y por lo tanto, en parte, los precios asignados al suelo y las retenciones que se realizan de él. Es decir, que en la lógica de funcionamiento del mercado juegan factores internos al mismo –la dinámica que posee, por demanda para vivienda, por ejemplo– y externos –como la dinámica del sector financiero–.

Dependiendo de las regulaciones estatales, la tierra urbana posee más o menos servicios y, por lo tanto, un precio de “producción” diferente (precio de la tierra rural más los servicios necesarios según legislación y los costos legales de subdivisión y registro); las normas más exigentes de las últimas décadas encarecieron el mismo, aunque la relación entre el precio de “producción” más la ganancia media del mercado y el precio ofertado de la tierra, es escasa. La tierra rural que se convierte en urbana tiene un precio mucho más bajo que la primera tierra de la periferia definida como urbana.

También inciden en la definición del precio, los tipos de demanda solvente y su dinámica en cada momento histórico, sus preferencias, posibilidades de pago y financiamiento; cada “segmento” de la demanda posee sus propios elementos de elección de un sitio urbano donde vivir o desarrollar sus actividades. Han ido cambiando a través del tiempo y del desarrollo de las ciudades: los sectores sociales que podían elegir, han pasado, por ejemplo, de vivir en barrios exclusivos de las áreas urbanas o en un primer anillo de la periferia, a habitar en barrios cerrados en áreas suburbanas. Ello ha sido posibilitado por el sistema viario, privilegiando el automóvil individual y, por lo tanto, la construcción de vías rápidas en la mayoría de nuestras ciudades. La cuestión ambiental y las situaciones de violencia urbana definen, en parte, también, las preferencias de localización.

La política de los agentes privados en la comercialización del suelo urbano está escasamente condicionada por las acciones estatales, pues no ha regulado la misma y los dichos agentes (en principio, los propietarios originales del suelo) fijan los precios en función de los beneficios que pretenden obtener.

La incorporación de otros actores al mercado y la complejización de su funcionamiento definen que las rentas generadas por el mismo no sólo sean apropiadas por el propietario sino por los múltiples agentes.

Los diferentes agentes poseen distintas lógicas respecto del mejor momento de ofertar y vender sus tierras (o, en el caso de los agentes intermediarios, las que les han dado para comercializar). Pues si bien todos pretenden obtener el máximo de beneficios, algunos –los grandes agentes– pueden esperar años hasta conseguirlos, mientras que los pequeños deben rotar el capital más rápidamente; también posee influencia la situación del mercado inmobiliario internacional, así como el mercado de capitales.

Como los pobres siempre encontraron alternativas al hábitat legal, los agentes del mercado formal no están presionados por la población pobre para bajar su tasa de ganancia. Y la retención del suelo puede ser que dure décadas... (Clichevsky, 2002).

2. Los programas de regularización

El aumento de la cantidad de población que vive en diferentes tipos de informalidad, en un contexto macroeconómico de mayor inequidad que en décadas anteriores y la imposibilidad de brindar un hábitat adecuado a través de las políticas que se implementaban tradicionalmente en décadas pasadas, especialmente en conjuntos de vivienda terminada, ha llevado a que los gobiernos encaren, especialmente desde la década de los noventa del siglo pasado, políticas tendientes a mejorar la situación urbana de dichos hábitats informales y/o mejorar o solucionar la situación de tenencia irregular de los mismos. Es así que se llevan a cabo múltiples tipos de programas y proyectos de legalización del dominio del suelo y regularización urbana y, en mucha menor medida, políticas preventivas.

Aunque en muchos países y desde hace varias décadas se implementaban políticas de regularización, es en estos últimos 15 años cuando se han elaborado y ejecutado, en algunas realidades, políticas masivas de legalización del suelo ocupado ilegalmente por población de bajos ingresos, y en muchos de ellos, políticas de mejoramiento tendientes a una regularización urbana.

Los procesos son complejos, en especial en aquellos países donde hay una larga historia de legalización; en algunos, ha sido una reivindicación de la población desde hace décadas; en otros, han tenido inicios débiles, en ciertos municipios o en provincias/estados, o de gobiernos nacionales pero con escasos resultados. Incluso en países como México y Perú, que han sido pioneros de la legalización desde los años setenta y sesenta, respectivamente, han dinamizado sus políticas en los años noventa. En otros, recién se inicia el proceso de legalización dominial, como en Venezuela, mientras que el mejoramiento urbano se realizaba, también, desde hace varias décadas.

En los programas ejecutados hace décadas, los resultados de estudios y evaluaciones revelaron que la regularización de la propiedad del suelo era un proceso costoso y engorroso y que obstaculizaba los logros de los proyectos. En ellos no se consiguió recuperar los costos en la forma proyectada por los organismos de financiamiento, lo cual afectó negativamente su replicabilidad y sostenimiento, y los impactos de los proyectos de lotes y servicios²¹, por ejemplo, sobre la reforma institucional y política de los países fueron mínimos o inexistentes.

Algunas preguntas que plantean los programas: ¿sirven estos programas para combatir o aliviar la pobreza, tal como plantean los organismos internacionales?, ¿son sólo paliativos, en algunos casos, muy parciales?, ¿lo son sólo para una parte de la población que vive en la pobreza e incluso en la indigencia? El interrogante que nos hacemos y sobre el cual intentaremos enfatizar el análisis es si estos programas de regularización han servido, de alguna manera, a superar, aunque sea parcialmente, la pobreza, o por lo menos los efectos más negativos de ella que se expresan, a nivel urbano, en la inseguridad por la ocupación o la compra de un terreno de manera ilegal, en áreas, muchas veces de graves problemas urbano-ambientales.

2.1. Los paradigmas a partir de los años noventa

Si bien en muchos países de la región las políticas de regularización se implementaron desde hace varias décadas, es desde los años noventa cuando se han elaborado y ejecutado, especialmente en algunos países, políticas masivas de legalización del suelo ocupado así como políticas de mejoramiento urbano. Los cambios de enfoque

²¹ Parcialmente financiados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, –BIRF–.

a partir de los años noventa del siglo pasado obedecen a varios factores y se explican por diversas razones, entre las que se destacan:

1. La II Conferencia de Habitat-UN 1996, que define la tenencia segura como uno de los dos objetivos fundamentales de las acciones que deben proseguir los gobiernos, a nivel mundial²².
2. El papel de los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF– (Banco Mundial). Desde los años noventa especialmente, los organismos internacionales y bilaterales de crédito financian, ya no políticas de vivienda, como tradicionalmente habían realizado, sino lotes con servicios, y posteriormente, legalización y mejoramiento de barrios.
3. Las ideas del economista peruano Hernando De Soto (1987 y 2003)²³. Para este autor, la tierra ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar; una vez legalizada podrá pagar impuestos (lo que se relaciona con el ajuste fiscal, las reformas del Estado en los países latinoamericanos, en particular la descentralización) y ser objeto de crédito en el sector financiero formal.
4. El papel jugado por los gobiernos democráticos, especialmente desde los años noventa en algunos países, y su objetivo de inclusión social.

También los programas poseen otra serie de supuestos, unos más explícitos que otros; algunos hasta opuestos, dependiendo del contexto en el cual los mismos son formulados e implementados (Clichevsky, 2006).

2.2. Un panorama general

Antecedentes

Los primeros programas de regularización dominial fueron implementados en situaciones donde la informalidad era muy grande debido a las políticas normativas muy restrictivas implementadas hacia el mercado legal, como fue el caso de Perú. Entre 1961²⁴ y 1980, el gobierno central asumió la política dirigida a las barriadas. En Brasil, el esfuerzo pionero fue realizado por los municipios de Reci-

fe y Belo Horizonte, seguidos por los de Diadema y Río de Janeiro, en la década de los ochenta, pero fue a partir de 1989 que las experiencias se multiplicaron. Recife implementó el Plano de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social –Prezeis– y Río de Janeiro el Programa de Regularización de Loteos; en los dos casos se posibilitó la participación integral de la comunidad y de las organizaciones de la ciudad involucradas en la temática para formular y ejecutar la política.

En Colombia, se han planteado procedimientos para planes y programas de habilitación o mejoramiento de barrios desde 1963. En 1972 se implementó el Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá –Piduzob–, y en 1983 el Programa de Desarrollo Integrado Ciudad Bolívar. En promedio, con todos los esfuerzos realizados, los procesos de legalización podían durar hasta diez años. En 1971, el Gobierno Federal de México encargó al Instituto Nacional de Comunidades Obreras –Indeco– legitimar la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares así como prever espacios para el crecimiento de las ciudades. Ese mismo año creó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales –Pronarhue–, con el fin de regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos a nivel nacional, el cual se transformó, en 1973, en el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra –Corett– (Comisión, a partir de 1974).

El universo de los programas

Las políticas de regularización se implementan a través de distintos instrumentos; en algunas realidades se hace a través de leyes o decretos específicos o a través de un marco legislativo; en otras, por programas o proyectos²⁵. La diferenciación de los mismos importa, dado que de ellos depende el tipo de regularización que se realiza en cuanto a la masividad, el tipo de informalidad que se pretende solucionar; el nivel de gobierno que interviene y los recursos disponibles.

Algunos procesos recién se inician, como el de regularización dominial de Venezuela, mientras que otros ya tienen varias décadas, pero que han modificado sus marcos legales para hacerlos más masivos, como es el caso de Perú. En 2004 se identificaron 24 programas de regularización dominial, además de un decreto y dos leyes de legalización dominial, en 11 países y 47 programas de regularización urbana e integrales en 13 países (Clichevsky, 2006).

²² El otro objetivo es el de la buena gobernabilidad.

²³ Que han estado por detrás de muchos de los programas exclusivamente de legalización dominial financiados por los organismos internacionales (principalmente por el Banco Mundial).

²⁴ Año de aprobación de la Ley No. 13517, que trataba de regularización de los asentamientos informales.

²⁵ Lo que significa que tenían con antecedencia, un marco legal que les permitiera operar.

Los programas pueden ser de regularización dominial o de mejora de la situación urbana y/o ambiental, o sectoriales. Existe una última generación de proyectos mucho más integrales, incluso algunos son segundas etapas de programas de vivienda –como el de Ecuador que incluye un componente de mejoramiento barrial–, que se realizan, aunque parcialmente, con participación social y se vinculan a planes directores o marcos más generales, como en Colombia, con los planes de ordenamiento territorial –POT– y en Brasil con el Estatuto da Cidade. Los programas tienen una determinada focalización, en los masivos de regularización dominial existe una menor focalización que en aquellos de mejoramiento barrial; la mayoría están dirigidos a las ocupaciones de tierras fiscales.

Los programas siguen ciertos “modelos” con base en los supuestos que utilizan y en función de las instituciones financiadoras. En este último aspecto es interesante observar qué innovaciones introducen los gobiernos nacionales o locales respecto a las metodologías que proponen los organismos internacionales o bilaterales de crédito, especialmente el BID y el Banco Mundial; los programas con financiamiento externo han tenido una influencia mayor en aquellos países sin antecedentes en este tipo de programas. En aquellos que tenían una historia, las metodologías se ajustaron a las situaciones nacionales; pero en otros países, como en Perú, en los cuales los programas nacionales habían sido un fracaso fue más fuerte la impronta internacional. Asimismo, la campaña del “alivio a la pobreza” llevada a cabo principalmente por el Banco Mundial, ha significado que se haya introducido un componente de regularización en algunos de estos programas, como en Guatemala.

Son excepcionales los programas que poseen consideraciones en torno a los parámetros urbano-ambientales para los lotes por legalizar, y ellos están explicitados solamente en pocos casos de regularización urbana, y en ninguno de regularización dominial. Los programas no han elaborado pautas urbanas especiales –superficie del lote, localización, servicios y equipamientos, ambiente natural–, con excepción de los de mejoramiento urbano, implementados a través de préstamos de organismos internacionales, que las ponen como condición. Algunos de los proyectos de mejoramiento en los cuales es imposible realizar la regularización en las condiciones actuales de consolidación y hacinamiento han considerado como opción la reubicación de parte de la población localizada en áreas de riesgo así como para disminuir las densidades. La sostenibilidad ambiental tampoco está contemplada en la

formulación de muchos de los programas, por lo menos de manera explícita, o la dejan a consideración de los municipios (ejecutores de planes urbano-ambientales, si es que éstos existen).

En la mayoría de los programas, las regulaciones estatales han debido flexibilizarse para ser aprobadas, pues los códigos de construcción, las normas de planificación y los estándares de infraestructura urbana que se aplican en otras áreas de la ciudad suelen ser inapropiados y no pueden aplicarse a proyectos de mejoramiento de asentamientos informales²⁶.

Para poder legalizar la tierra que ocupa, la población debe poseer requisitos distintos que varían según los países –y según la focalización de los programas–. Generalmente se exige un tiempo mínimo de permanencia en el lote (que en muchos casos no se cumple, pues se han legalizado tierras baldías, como en Perú); no poseer otra propiedad en el país (lo cual es difícil de documentar, dado la falta de catastros actualizados y centralizados en muchos países de la región); ser jefe o jefa de familia (dando prioridad a la mujer, cuando existe una política definida a tal efecto); no tener deudas con el Estado. Otro requisito es poseer un ingreso que permita un tipo de pago, y esto atenta contra la superación de la pobreza, porque parte de la población –la más pobre e indigente– queda fuera de los programas, salvo en aquéllos donde el pago es simbólico o subsidiado totalmente²⁷.

2.3. Magnitud y formas de regularización/mejora urbana

La proyección de la cantidad de soluciones que los programas van a resolver es muy distinta; incluso en algunos de ellos no se explicita el número como es el caso del Programa de Regularização Fundiaria –PRF– de Porto Alegre. Otros surgen de alguna definición territorial: dar solución a la población que ha sufrido inundaciones, por ejemplo, entonces la población es toda la que se halla habitando en tales circunstancias; otros casos son los de

26 En Brasil, las Áreas o Zonas de Especial Interés Social –AEIS– o –ZEIS– han sido el instrumento adoptado para amparar legalmente la flexibilización de los parámetros urbanísticos; incluso es un instrumento incorporado al Estatuto da Cidade como política nacional; en estas áreas se permiten normas diferentes, “cristalizando” de alguna manera la ciudad de los pobres respecto al resto urbano.

27 También existe una política implícita de discriminación aplicada a la legalización: en la mayoría de los países no se legaliza la tierra a extranjeros, lo que trae aparejados una serie de problemas en áreas fronterizas, por ejemplo, en el norte de Argentina, muy habitada por bolivianos y paraguayos.

un barrio determinado o un área piloto. En un trabajo realizado en Brasil (IBAM, 2002), se ha evaluado la cantidad de población objetivo, frente a la población que vive en la informalidad: mientras que los proyectos en Belén y Salvador sólo tenían por objetivo regularizar a 1,68% y 1,14%, respectivamente, de la población que estaba viviendo en la informalidad, en Goiania tal cantidad representaba el 9,46%, y en Recife y Porto Alegre algo más del 38%, en Río de Janeiro algo más del 46% y en Teresina el 100%. Interesa señalar que los proyectos/programas que regularizaban a una cantidad mayor de población eran exclusivamente dominiales. Lo mismo ha ocurrido en Perú y México, donde los porcentajes de población legalizada dominialmente son muy altos, sobre todo en el primero de los países (aproximadamente el 70% de la población que vivía en la informalidad al inicio del programa de regularización masiva).

El tipo de informalidad más atendida es la ocupación directa sobre tierra pública (o comunal/ejidal, en algunos países como México). Ello se da tanto en los programas de regularización dominial como los de regularización urbana e integral.

Son pocos los programas que atienden a la población que ha ocupado tierra privada de manera directa, y mucho menos aún a los que han comprado tierra en los mercados ilegales.

La *legalización dominial* en general se realiza sobre tierra fiscal. Si bien muchos de los programas de regularización se plantean legalizar las ocupaciones en tierra privada, el número de soluciones es significativamente menor que en las tierras fiscales, dado que el Estado debe primero expropiar la tierra para luego traspasarla a los ocupantes, o ser mediador en una negociación directa entre los propietarios del suelo y los ocupantes, para que el precio que los primeros pongan sea compatible con la capacidad de pago de la población. Los programas de regularización dominial más exitosos, en términos

de cantidad de soluciones, son los de Perú y México²⁸. Desde 2002, Venezuela está implementando, también, un programa masivo de regularización con participación de la población, a través de los Comités de Tierra Urbana –CTU–.

En Perú, en 1996²⁹ se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal –Cofopri–, en el ámbito del Ministerio de Justicia, organismo encargado de diseñar y ejecutar un Programa Nacional de Formalización: en dicho año se calculaba que el 50% de los titulares de vivienda urbana no tenían título de propiedad (Rouillon, 2004) en 2 millones de predios valuados aproximadamente en 20.000 millones de dólares. Cofopri desarrolla su labor en 78 provincias ubicadas en 17 departamentos, y abarca el 46% del área urbana de Perú. Los objetivos de la titulación masiva son incrementar el valor de las propiedades, integrarlas al mercado inmobiliario y mejorar el acceso a servicios de infraestructura básica y al crédito.

En 1998 se aprobó el Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana –PDPU– a través de un convenio entre el BIRF y el gobierno peruano. El objetivo del proyecto es la formalización integral de los derechos de propiedad. Entre 1996 y 2004 se entregaron en todo Perú, incluido Lima, 1'425.688 títulos en 1'929.070 lotes en 13 localidades. Solamente en Lima se otorgaron 635.851 títulos en 785.911 lotes. De la totalidad de los títulos, 1'188.094 correspondían a propietarios de viviendas en barriadas, 43.272 a propietarios en asociaciones y cooperativas de vivienda, 194.322 a población de programas de vivienda del Estado, 24.396 a organizaciones de base y entidades titulares de lotes comunales y de equipamiento urbano, 8.719 a lotes comerciales, 182 a lotes de mercados en barriadas y 49 a lotes en mercados públicos (Cofopri, 2004). Las organizaciones vecinales tienen personería jurídica pero no han podido obtener el título de propiedad pues no se emiten títulos de propiedad colectivos.

En México, en dos décadas se han legalizado más de 2,5 millones de lotes, pero aún faltan otorgar títulos a alrededor de un millón de familias (Azuela, 2001). El organismo encargado de la regularización de los asentamientos informales en terrenos ejidales es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra –Corrett–. La acción más relevante por sus implicaciones tanto

28 En los otros países analizados las soluciones han sido mucho menores, aunque en los que se implementan programas en diferentes niveles del Estado no existen datos consolidados de las soluciones dadas por el conjunto de los mismos.

29 Mediante Decreto Legislativo No. 803.

para el sector agrario como para el urbano, es la creación, en 1993, del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos –Procede–. La cobertura del programa es de 29.951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3,5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4,6 millones de parcelas y 4,3 millones de terrenos urbanos. La superficie de los ejidos representa el 50% del territorio nacional y la población ocupante representa poco más del 25% del total de los habitantes del país. En Quito, Ecuador, desde 2001, el municipio Metropolitano ha mostrado un mayor interés en legalizar y regularizar los asentamientos; para ello, se conformó en el municipio la Unidad Suelo y Vivienda, que hasta finales de 2004 ha regularizado 105 barrios y 27.500 propiedades.

En Guatemala, hasta finales de 1999, a través de la Ventanilla Social, solamente se había logrado legalizar alrededor de 9.000 familias en 62 asentamientos (ubicados en su mayoría en el área metropolitana de Guatemala), lo que representa menos del 20% de la meta inicial de 50.000 lotes legalizados previstos para el período 1998-1999. Esto ha tenido un impacto negativo en la población de los asentamientos precarios, que habían incrementado sus expectativas de ser propietaria cuando se aprobó este marco legal. En Bolivia, el Programa Arco recién se inicia con los programas piloto de El Alto y Cochabamba, aunque el mismo se desarrolla a partir de un marco legislativo que tiene por objetivo la legalización masiva. Todavía faltan elementos para poder evaluar sus resultados.

Los *Programas de regularización urbana e integrales* poseen diferentes componentes; en la mayoría se contempla la provisión de red de agua, desagües cloacales, pavimento, centro educacional, centro de salud, equipamiento comunitario, núcleo húmedo dentro del lote, y en algunos casos, vivienda. En los programas integrales es fundamental, asimismo, el acompañamiento social de los proyectos de obra y, en algunos, la generación de empleos. La mayoría de los programas integrales poseen un fuerte componente de acompañamiento social y en muchos de ellos, también, un componente de fortalecimiento institucional. En muchos se desarrolla un componente de generación de empleo y/o de capacitación, lo que significa una mayor posibilidad de apoyar a la población para mejorar sus condiciones de vida.

Una de las limitaciones que posee este tipo de programas es la escasa cantidad de beneficiarios respecto a la población en la informalidad. Dentro de los programas integrales de regularización, como los financiados por el

BID, el Favela-Bairro, en la ciudad de Río de Janeiro, es uno de los más exitosos, también en términos de cantidad de soluciones, pues fueron objeto del mismo 500.000 habitantes (unas 110.000 viviendas), pero no se ha ocupado de la regularización dominial, pues ello era función de otro programa municipal que ha sido menos exitoso, dado que sólo ha podido legalizar cinco asentamientos que habían sido objeto del Programa Favela-Bairro (IBAM, 2002).

En cuanto a la política urbano-ambiental y programas de regularización, salvo excepciones, la mayoría (desde los dominiales a los integrales) aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto. Incluso entre los programas que se han implementado en los últimos años, sólo unos pocos poseen relación con el área urbana en la cual se localizan. Esta situación no tiene relación exclusiva con quien formula e implementa los programas sino, más bien, con la forma de llevar a cabo la política urbana, de manera sectorizada y desarticulada, en cada realidad. Los planes directores, reguladores o los códigos de planeamiento y/o construcción sólo regulan y gestionan la ciudad “legal”, y en escasas ciudades incluyen a la ciudad “informal” en las políticas. Por lo tanto, transitan en dos carriles separados. Es de destacar que también existe una ambigüedad de las políticas urbanas, facilitada por la organización administrativa municipal: por lo general hay sectores completamente separados, unos se ocupan de los pobres (vivienda popular, regularización, etc.) y otros de los intereses de los agentes inmobiliarios (operaciones urbanas, zoneamiento, etc.)

Porto Alegre es una de las pocas ciudades en Brasil que, antes de la aprobación del Estatuto da Cidade, decidió modificar el Plan Director, cambió el marco regulatorio y adoptó otras estrategias para la producción de la ciudad; se definió que el loteador irregular, así como el “villero” o favelado, también es un constructor de la ciudad y a partir de allí surgió la propuesta del Urbanizador Social. Es uno de los escasos municipios que definieron, a partir de ese momento, vincular la política de regularización a la de desarrollo urbano, explicitando una nueva estrategia de planificación urbana.

También existe desarticulación entre programas de regularización y la política ambiental, en un doble sentido. Por una parte, estos programas no están contemplados en la política ambiental, por lo menos a nivel nacional, por la otra, sólo algunos programas, desde sus unidades o instituciones ejecutoras, realizan vinculaciones con los organismos dedicados al ambiente. En algunos países, como

en Brasil, y en Argentina, se han elaborado manuales sobre riesgo, con parámetros precisos sobre qué tipo de tierra se puede legalizar, aunque por ser países federales y esos documentos de orden nacional, los mismos son sólo indicativos.

Es por ello, conjuntamente con el hecho que no se han elaborado parámetros ambientales durante la formulación de los programas, que las áreas urbanas que se legalizan poseen tantos problemas urbano-ambientales. Se legalizan situaciones “de hecho” y se han entregado titulaciones a tierras con mínimas superficies (desde 30 m²), en zonas de riesgo –donde las familias hubieran tenido que ser relocalizadas– y con escasos o nulos servicios y equipamientos.

2.4. Instrumentos jurídicos y seguridad de la tenencia

La seguridad de la tenencia puede ser obtenida a través de distintos instrumentos, desde documentos intermedios hasta escrituras públicas; los mismos poseen distinta seguridad, pues frente a cambios políticos, en especial con gobiernos más autoritarios, las tenencias intermedias pueden ser más vulnerables, dado que las mismas ofrecen una seguridad parcial, ya que dependen de un periodo de posesión más o menos largo y del éxito del proceso jurídico que se desarrolla hasta obtener la tenencia final o escritura.

Dados los cambios constantes de los contextos políticos locales, en muchas ciudades donde las políticas de la tenencia y los programas de regularización no están consolidados, aún hay desalojos (Clichevsky, 2003). Por lo tanto, tener seguridad de la tenencia a través de un documento se vuelve importante cuando un conflicto surge, sea una confrontación jurídica entre los ocupantes y el propietario original privado, por problemas familiares, por causa de factores económicos externos, tales como obras públicas significativas que pueden tornar las áreas ocupadas más atrayentes para el mercado inmobiliario. Obviamente que las escrituras públicas –registradas en el respectivo Registro Público de la Propiedad– son los documentos que dan total seguridad a quienes las poseen. Una institución como ésta debe operar sobre una base racional, impersonal y “desinteresada” y se puede defender públicamente el título a la tierra en juicios que proclaman el principio del acceso y el acatamiento universal a la regla de que la ley trasciende los intereses particulares. La posesión del título legal permite a los propietarios la libertad de utilizar y disponer de la propiedad (Varley, 2001). Esta seguridad se desvanece, en parte, en las titulaciones que no se realizan mediante escritura pública.

En la mayoría de los países se legalizan las ocupaciones de tierras fiscales y en menor cantidad las realizadas sobre tierras privadas. En algunos se otorgan escrituras públicas; en otros títulos en un registro especial, como en Perú hasta 2004; algunos países utilizan la usucapión y la Concesión del Derecho Real de Uso, como en Brasil. En Argentina, la posesión de lote ocupado ilegalmente (un tipo especial de “informalidad”), si no es solicitado por el propietario original durante el término de diez años, es tenencia intermedia (mediante un documento público inscrito en Registro), luego de lo cual el poseedor obtiene la escritura definitiva. Esta política se aplica mediante legislación nacional (Ley No. 24.374/94) al cual ha adherido la Provincia de Buenos Aires y la mayoría de las restantes 23 provincias. Ya han pasado diez años desde el inicio de su implementación, y han comenzado a otorgarse las primeras escrituras definitivas, aunque con serios problemas por no existir, para muchas parcelas, sentencia judicial con declaración de propiedad.

2.5. Aspectos económico-financieros

Un alto porcentaje de los programas posee financiamiento de organismos internacionales, básicamente del BID y BIRF, aunque también, en algunos casos, de agencias europeas de cooperación binacional (es el caso del Primed, en Medellín, que tuvo financiamiento alemán). De los 49 programas para los cuales se ha conseguido información, 32 poseen financiamiento internacional, algunos cuentan con más de 300 millones de dólares, lo que significa un esfuerzo para el Estado en términos de deuda externa (Clichevsky, 2006).

En algunos programas analizados, se ha notado una falta de recursos para llevar a cabo los mismos según se habían formulado por no darse los supuestos adecuados: es el caso de Colombia, donde no se pudo vender un activo del Estado a un programa de regularización; o el de Guatemala, donde se han utilizado mal los fondos existentes en el Programa de Ventanilla Social; en otros países, complicaciones político-institucionales han impedido que los presupuestos asignados sean correctamente utilizados, por lo menos en los tiempos previstos (es el caso del Promeba, en Argentina). En Porto Alegre, los recursos son asignados en el presupuesto participativo y la población (posible beneficiaria del programa de regularización) debe disputar los mismos frente a otras prioridades del resto de los habitantes de la ciudad, lo que ha significado que los recursos anuales hayan fluctuado (Clichevsky, 2006).

En la mayoría de los programas de regularización dominial, la tierra no es pagada por la población (o lo hace a precio simbólico), que sólo abona, a veces, los costos de mensura y escritura. Sólo en pocos casos se establece el pago en función del precio de mercado de la tierra que se regulariza y de los ingresos de los beneficiarios. Participar de programas de regularización significa, pues, en términos de costos y financiamiento, muy diferentes situaciones para la población, en virtud del tipo de programa y de la propuesta de política específica: si es el Estado el que asume los costos, o traspasa parte o la totalidad a la población.

En los casos de regularización urbana, también los programas son mayormente subsidiados y la población sólo se hace cargo, posteriormente, de los pagos de impuestos y tasas por servicios. Sólo en un Programa –el Habitar Brasil– la población puede realizar el pago con contraprestación en trabajo. Las formas de financiamiento pueden considerar una demanda segmentada (según su real disposición a pagar) o no; en este último caso, la falta de financiamiento específico según las distintas posibilidades de pago de la población beneficiada, puede llevar a que parte de la misma no pueda pagar, lo que, según países y coyunturas políticas, puede llegar hasta el desalojo y el remate del terreno (si se ha hipotecado el mismo como garantía de la deuda).

Muchos de los programas que son gratuitos para la población beneficiada, y que se realizan con financiamiento internacional, suponen que recuperarán parte de los recursos invertidos a través del impuesto inmobiliario, las recaudaciones fiscales y las tasas por servicio, como en Brasil (IBAM, 2002). En programas como el de legalización masiva en Perú, ésta es gratuita para la población, pero se incorpora como contraparte del mismo el pago por servicios y tasas que la población efectuará (un monto de 4 millones de dólares en relación con los 66 millones de dólares de costo total del programa).

En los casos de regularización dominial, son una cantidad importante de contribuyentes regularizados, pero con impuestos nulos o muy bajos. El impuesto inmobiliario no sirve para equilibrar las cuentas fiscales (municipales o provinciales) por las exen-

ciones, la morosidad, y por el escaso peso relativo frente a otros contribuyentes. En muchas realidades existen años de gracia o exoneración del pago, como por ejemplo, en Guayaquil, donde se exime del pago de los impuestos prediales por un lapso de cinco años (Clichevsky, 2006). En relación con las tasas de servicio, ellas varían según los servicios que posean; si los mismos se hallan privatizados o no; si se aplican “tarifas sociales” de agua, electricidad, y de acuerdo con la política de las empresas frente al no pago: si cortan o se da menos servicio.

En cuanto al otorgamiento de crédito, justamente uno de los supuestos fundamentales para la legalización es que la población pueda acceder al mismo mediante el sistema financiero privado. De Soto (2003) considera que, fuera de las familias, el principal beneficiario de los procesos de regularización del suelo es el sistema financiero. Pero la existencia de garantía propietaria por sí sola no es suficiente para el desarrollo de mecanismos de crédito, pues los bancos exigen además a los acreedores un determinado ingreso (familiar o individual,) y no exclusivamente la propiedad del terreno. A su vez, para las instituciones financieras formales resulta igual de oneroso otorgar préstamos de pequeños o de mayores montos.

En Perú, la vivienda registrada es una garantía para la institución financiera y la hipoteca constituye un documento que es posible transar en el mercado secundario de valores. Pero, sin embargo, la opinión generalizada de las familias es que un crédito hipotecario es algo demasiado riesgoso de asumir, debido al gran valor que le otorgan a la vivienda. En términos generales existe una actitud prudente respecto a la solicitud de préstamos. Ello se explica por la inexistencia de un trabajo estable y de buenos ingresos (Descó, 2001). Los créditos, tanto en montos como en cantidad, han ido en aumento: 249 millones de dólares en 2000, que interesan a 154.000 personas; 274 millones y 173.000 personas en 2001; 314 millones y 197.000 beneficiarios en 2002; y hasta agosto de 2003, 346 millones y 226.000 propietarios (Cofopri, 2004)³⁰.

En un estudio realizado en Brasil sobre programas de regularización en diez ciudades, no se ha encontrado ninguna mención a que la legalización de la propiedad haya propiciado el crédito de las familias beneficiarias de dichos programas (IBAM, 2002). En México, no toda la población que posee el terreno, quiere un crédito bancario. Se ha demostrado que ya antes de poseer la propiedad tenían créditos (quizá a mayor interés, pero eso no le im-

porta mucho a la población) a través de agentes privados o de familiares, amigos, etc. Existe un “mercado” de crédito informal, al que dicha población tiene acceso. Y con la legalización, quieren seguir teniendo ese tipo de crédito por desconfianza de los bancos, de las condiciones que les imponen, de las hipotecas y por el miedo de la morosidad.

Un reciente estudio en Argentina corrobora que la obtención del título de propiedad no significa una mayor cantidad de población beneficiada con créditos. No hay diferencias en cuanto al acceso al crédito formal entre 1.800 familias legalizadas entre 1989 y 1998 y otro grupo de familias aún no regularizadas. Las familias regularizadas siguen accediendo a crédito informal a través de parientes, colegas, vecinos y amigos (Galiani y Schargrodsky, 2004).

2.6. Instituciones, participación de la población e integración de programas

En la mayoría de los programas analizados, los tiempos transcurridos entre la formulación e implementación son de alrededor de un año, pero este dato enmascara una implementación dificultosa y lenta por una serie de problemas derivados, básicamente, de los supuestos de formulación, de las situaciones políticas e institucionales y la falta de recursos. En otros programas, los tiempos entre la formulación e implementación han sido mucho más largos, llegando a 11 años, por situaciones también vinculadas a las mismas motivaciones. Es evidente que estos tiempos afectan a la población beneficiaria de los programas.

La lentitud y complejidad de los procesos de legalización en la mayoría de los países de la región dependen por un lado, del objeto mismo que se quiere legalizar, en función de los distintos tipos de ilegalidad y los múltiples agentes actuantes; y, por otro, a los problemas institucionales, pues aún no existe un catastro actualizado, ni tampoco técnicos especializados en una problemática tan especial como la legalización del suelo urbano. Recién en la última década se han comenzado a organizar los catastros.

Los niveles del Estado que implementan las políticas de regularización están relacionados con la organización político-administrativa y la voluntad política de cada uno de los niveles de gobierno³¹. Los programas de regularización dominial a veces son sólo “registro de

30 Para este tema, ver también: Calderón, 2007.

31 Así, en países que poseen regímenes unitarios, como Chile y Perú, los organismos encargados de aplicar políticas de regularización pertenecen fundamentalmente al nivel nacional, mientras en Brasil y Argentina, los gobiernos provinciales o estatales y los municipios muestran, desde la década de los ochenta del siglo pasado, un mayor nivel de injerencia.

propiedad” y, por lo tanto, están localizados en los ámbitos de los ministerios de Economía, Hacienda o incluso de Justicia, como en Perú hasta 2005. Las instituciones a cargo de la legalización dominial y de los programas de mejoramiento de barrios (aunque algunos de ellos posean como requisitos la regularización dominial) están absolutamente separados. En algunos programas participan del proceso de regularización más de 10 instituciones que pertenecen a distintos niveles del Estado, aunque incluso existen problemas de coordinación entre el mismo nivel. Los programas definen el tipo de actores involucrados, su interrelación y los aportes que hace cada uno de ellos.

En ningún programa analizado se ha dado participación a la población durante la formulación; durante la implementación, la misma ha participado en mayor o menor medida, dependiendo de su organización, de la coyuntura política y, también, de los programas específicos; en los programas exclusivamente dominiales la participación es menor que en los programas integrales. En los programas de legalización masiva la población tiene muy escasa participación, salvo en cuanto a requisitos de documentación y, si corresponde, en los posteriores pagos. En Perú, el proceso de formalización es una política diseñada y dinamizada por el Estado, de “arriba hacia abajo”, sin que participe la población de manera individual o familiar, en este caso no han sido los pobladores organizados quienes se han acercado a las instituciones del Estado solicitando la implementación de una política de formalización o de registro de sus propiedades (PDPU, 2002). En otras realidades, los habitantes definen los límites de lo que ellos entienden que es “su lote” en relación con sus vecinos, y ayudan en la señalización para su posterior mensura.

Los programas de regularización no se han integrado a otros programas, como fortalecimiento institucional, banco de materiales, construcción de vivienda, política urbana o crediticia, salvo contadas excepciones. Los de legalización masiva se relacionan con otros programas vinculados a aspectos económicos, como programas de crédito, especialmente para microempresas y el Banco de Materiales, institución pública cuya misión es contribuir a la construcción y mejoramiento de la vivienda básica por el sistema de autoconstrucción, financiando a las familias los materiales necesarios para construcción de un núcleo básico. Existen multiplicidad de programas sobre un área geográfica (ciudad, área metropolitana, como en San Pablo, por ejemplo (Da Paz, 2004) pero escasamente están vinculados.

La participación ayuda a la inclusión, pero si se consideran también otras instancias de participación. La

ciudad segregada va a continuar existiendo, quizá en mejores condiciones especialmente en relación con el peligro del desalojo, y a veces con mejoras ambientales. Pero estos son los límites que plantean estos programas.

Para una verdadera inclusión, se debería poder elegir donde vivir, y esto aún es imposible en la sociedad latino y centroamericana, donde las situaciones de pobreza e indigencia aumentan, donde aún no se ha revertido la situación respecto del desempleo (además de alguna parte de la población “cautiva” ya no por ser ilegales, sino, por un lado, por pertenecer a la economía informal de esos asentamientos-narcotráfico, armas, y también otros menos ilegales pero tampoco formales; y por otro, la cantidad de población que debe dejar el asentamiento legalizado por no poder hacerse cargo del pago del terreno, impuestos etc. O porque quiere también, aunque de manera mínima, convertirse en un “agente inmobiliario” y tener rentas de su propiedad; entonces la alquila o vende y ocupa una tierra más lejana.

Aunque en la mayoría de los programas el requisito para poder acceder a los mismos es que no se posea otra propiedad, en muchos países, dada la inexistencia de los catastros unificados, aún pueden existir personas que posean varios terrenos; y, también, muchas familias poseen varios terrenos a nombre de sus hijos pequeños, o de otros parientes, lo que los hace pequeños agentes inmobiliarios.

2.7. Recuperos³², replicabilidad y recaudación impositiva

Los recuperos

En la situación respecto a los recuperos lo más difícil de lograr es obtener datos y habría que hacer una investigación especial al respecto. Existen cuestiones que se relacionan con la definición del precio, pero también por la institucionalización: si el recuperero va a rentas generales

32 Recuperaciones.

de los municipios, por ejemplo, o poseen una cuenta especial. No existen datos, salvo en algunos casos de alta morosidad; en otros, el precio pagado por la tierra es muy baja y, por lo tanto, las reinversiones en la comunidad podrían llegar a ser muy limitadas.

Si los programas son nacionales, los ingresos por el pago de la tierra regularizada van a Tesorería General, y, al igual que en el caso de rentas generales de los municipios, se utilizan para otros fines. O lo dan en garantía de un préstamo para el mismo municipio, como ha ocurrido en Tegucigalpa (Clichevsky, 2003). En los casos que se realizan con financiamiento externo, los recuperos son utilizados para amortizar la deuda.

La replicabilidad de los programas

Dependiendo de los tipos de programa, los mismos pueden o no ser replicables más fácilmente. Existen algunos muy específicos, porque el municipio poseía tierra, por ejemplo, o podía negociar con algunos propietarios; en otros, porque los países aún pueden endeudarse para obtener préstamos internacionales. Muchas provincias e incluso países no pueden endeudarse más para los programas integrales.

Los programas exclusivos de legalización, por sus menores costos, son más replicables. Pero ¿a qué costos de calidad de vida urbano-ambiental de sus habitantes?, ¿es posible seguir aceptando estas condiciones?

Legalización y recaudación impositiva

Cómo mejorar la recaudación impositiva global de un municipio por la legalización dominial –por pago del impuesto inmobiliario–, es algo bastante complejo de analizar, pues en algunos programas hay exenciones, y en otros, gran evasión³³.

Una estimación del patrimonio urbano no regularizado indica que el mismo sería de unos US\$500 millones y el impuesto inmobiliario potencial anual podría llegar a US\$5 millones. En Colombia, cada US\$1 invertido en vivienda rinde US\$1,60 en ingresos fiscales; un estudio similar en Perú, aún preliminar, señala una relación 1:casi 2 (Paranhos, 2002).

3. Programas de regularización, multiplicación de la informalidad y mercado legal del suelo

En relación con las soluciones de los problemas ambientales se dice que generalmente “se realizan al final del caño”, esto quiere decir que se trata de mitigar los problemas derivados de la contaminación, pero no se atacan los generadores de la misma; en este sentido, los programas de regularización pueden ser vistos de la misma forma. Una vez que la informalidad se halla presente, se realizan acciones para solucionarla y escasamente se trabaja para que ella no ocurra.

Por lo tanto, como la pobreza ha aumentado en muchos de nuestros países, o por lo menos no ha disminuido en términos absolutos, se siguen reproduciendo las ocupaciones o el funcionamiento del mercado informal, pues no se opera estructuralmente para que ello no ocurra. Incluso podría haber una hipótesis que la empeoran

³³ Los sectores de altos ingresos también evaden, en parte, los impuestos, además que las bases impositivas, en muchos casos, son totalmente inequitativas, como en la ciudad de Buenos Aires.

las situaciones de ocupaciones y/o de mercado informal, pues luego los regularizan. Incluso hay autores que plantean que las políticas de regularización son un aliciente para las nuevas ocupaciones informales (Smolka, 2005).

La legalización va detrás de las ocupaciones, un ejemplo es Perú: entre 1998 y 1999 el número de viviendas regularizadas fuera de Lima aumentó de 17.929 a 48.869, también aumentaron las carentes de títulos de propiedad de 371.005 a 392.436, lo cual pone en evidencia la persistencia de los mecanismos de invasión (Calderón, 2002). Sólo en la ciudad de Lima la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal –Cofopri– estimaba que se habían creado 214 asentamientos con 25 mil familias en los últimos cinco años.

En Brasil, mientras se regularizan algunas favelas, muchas otras aparecen o son densificadas. La valorización inmobiliaria, combinada con la reducción de los ingresos, desencadena desplazamientos “en cascada” –de una clase social sobre la inmediatamente inferior– hacia los barrios menos caros. Las favelas pasan a ser presionadas por una demanda de mayores ingresos, que induce a una parte de los habitantes a traspasar sus inmuebles. Por otro lado, las familias de bajos ingresos ya no pueden instalarse en aquella favela, pues los precios se han tornado muy caros después de la urbanización (Clichevsky, 2003).

Según los programas (con sus específicos requisitos de venta, explicados antes), los terrenos regularizados quedan incorporados al mercado del suelo urbano y el valor que los pobladores tienen que pagar –en especial en las tierras privadas regularizadas– es el de dicho mercado, lo cual significa, en muchos casos, que ellos deben instalarse en otras áreas dentro de la ciudad en las que el precio del suelo es más accesible a sus posibilidades. Así se liberan áreas invadidas y la población de menores ingresos se concentra en zonas que pueden volver a invadir o comprar a bajo costo.

En Perú, la legalización masiva ha tenido impacto sobre el mercado de tierras pues el precio del terreno vacío ha aumentado notablemente. El mercado informal de suelo, única opción de los pobres, se torna en un mercado formal para familias de mayores ingresos. Se genera más exclusión urbana y social. Quienes han ejecutado el proyecto de formalización peruano han supuesto que ello bastaba para que el mercado opere y genere desarrollo. Esta paradoja nos remite a la cuestión de fondo de todo proceso de formalización: las acciones de regularización de la te-

nencia del suelo pueden ser efectuadas al servicio de diferentes marcos y propuestas del desarrollo (Riofrío, 2001).

La regularización estimula, pues, el mercado del suelo, en la medida que induce la demanda de predios disponibles y la oferta por parte de quienes adquirieron irregularmente un lote en una perspectiva especulativa, así como la aparición de una demanda proveniente de sectores sociales de mayor nivel socio-económico que el correspondiente a la población inicial. Por lo mismo, induce a una aceleración del proceso de densificación del asentamiento.

Existen, evidentemente, componentes especulativos no sólo por el lado de la oferta sino también de la demanda; es decir, una parte de quienes adquieren un lote a través de procesos de urbanización irregular, lo hacen desde el inicio como una forma de inversión especulativa (por pequeña que sea la escala de la misma) y están dispuestos a vender en el momento que el proceso de consolidación y/o la regularización hayan producido aumentos de precio significativos. Otra parte de la población que adquiere lotes en condiciones de irregularidad, aún cuando no hayan tenido originalmente una intención especulativa, resultan tentados a vender posteriormente cuando los precios del suelo ofrecen la posibilidad de obtener sumas que difícilmente podrían llegar a reunir por otros medios.

La regularización, aún antes de concretarse, es decir, desde el momento en que es anunciada y se traduce en la presencia de funcionarios del organismo regularizador, provoca un aumento prácticamente inmediato de los precios del suelo. Salvo que haya pactos expresos o compromisos firmados con anterioridad como ha ocurrido en algunas colonias de Tegucigalpa. En otras realidades, como en Jujuy, Argentina, en el contexto del Promeba, sin haber finalizado el proceso de legalización a sus ocupantes, parte de éstos ya habían vendido con compromisos de venta a precios de mercado (dado que se trataba de

un barrio muy cercano al centro de la ciudad y, por lo tanto, con alto valor relativo del precio de la tierra en el mercado formal).

Por otra parte, el mejoramiento y la regularización son incentivos para nuevas ocupaciones. Incluso se hacen censos con anterioridad a la regularización, y luego, cuando comienza el proceso, ya existe una cantidad de nuevos ocupantes. A veces, incitados por clientelismo, por recomendaciones políticas; otras, por las mismas organizaciones o por los familiares que ya son ocupantes, dado que la presión existente por suelo es muy grande (existen muchos allegados, gran hacinamiento, etc.)

La valorización de los barrios regularizados y de sus entornos puede significar que los pobladores no puedan pagar impuestos y tasas acordes con las valuaciones y, por lo tanto, deberán dejar el lugar donde habitan y ocupar otro. Ello ya ha ocurrido en algunos barrios, donde se han transferido los boletos de compra-venta. Por ejemplo, interesa mencionar la valorización producida en la ciudad de Buenos Aires, en relación con la regularización de las villas. En la villa 21/24, en junio de 1992, el precio pactado para su venta fue de US\$1,80 el metro cuadrado, cuatro meses después una fracción de tierra ubicada frente a la villa y del mismo dueño había alcanzando el precio de US\$27 el metro cuadrado.

En Perú, la intervención estatal en los sectores más pobres, como la aplicación del Programa de Legalización de la Propiedad a través de Cofopri ha cambiado las circunstancias urbanísticas del predio y, en consecuencia, ha habido un incremento de su valor. Pero eso depende de la antigüedad del asentamiento; en términos generales, en las zonas consolidadas y antiguas no se ha desarrollado un mercado ni procesos de movilidad residencial, aunque en las no consolidadas pero tituladas sí se observan casos de tendencias a la venta. En los asentamientos antiguos y consolidados los propietarios beneficiados por la Cofopri atribuyen a sus predios un gran valor de uso, asociado al simbolismo que representó muchos años de esfuerzo o sacrificio, a las redes sociales configuradas, entre otros. Por tanto no desean ofertar sus viviendas por lo cual no se ha producido una movilidad residencial significativa. En los asentamientos nuevos y poco consolidados, en cambio, se observa dinamismo en las ventas (Calderón, 1999 y 2007).

Evidentemente, la política de regularización significa que esa tierra pasa al mercado formal y existe una polémica en torno a los alcances que posee esta situación. Aunque todavía resulta prematuro sostener que la política

de regularización está desarrollando un mercado inmobiliario formal en los barrios populares que sustituye a las transacciones informales de antes.

Como dice Alfonsín: para los autores “catastrofistas”, el mercado es implacable y el esfuerzo público en regularizar y equipar los asentamientos es, ex-post, apropiado privadamente por los que siempre lucran con la creciente urbanización de la ciudad; según esta autora, para los “románticos” la comunidad puede resistir el asedio del sector inmobiliario. Los “realistas” reconocen la existencia del problema y procuran analizarla, tratando de entenderlo y buscar soluciones adecuadas a los intereses tanto públicos como de los habitantes de los asentamientos regularizados (Alfonsín, 2001). Es que estos asentamientos, por haber sido regularizados, no se convierten en una isla separada de la sociedad y del mercado; así como no es posible “congelar” la población de la villa o el asentamiento ni impedir nuevas localizaciones, tampoco es posible que los terrenos regularizados queden fuera del mercado (salvo en los casos que posean restricción de venta por un determinado número de años). Algunos instrumentos, como la Concesión del Derecho Real de Uso, utilizado en Brasil, trata de proteger al habitante –aunque significa que posee una tenencia intermedia–.

Interesa mostrar el proceso de sustitución de habitantes en dos ciudades que han desarrollado políticas consideradas progresistas, en Brasil. En Diadema, ciudad de la Región Metropolitana de San Paulo, en dos favelas³⁴ investigadas –Barão de Uruguaiana (127 lotes) y Villa Olinda (573 lotes)– habían crecido lentamente desde los años setenta. En los dos casos se puede constatar que la gran parte de las familias que viven allí actualmente llegó a las favelas en el período en que la municipalidad y asociaciones comunitarias definieron el proyecto de urbanización y el listado de beneficiarios (Uruguaiana en 1989 y Villa Olinda en 1992); o sea, muchas familias vendieron sus derechos antes de la ejecución de las obras. Ese proceso de sustitución sigue con intensidad en años posteriores y dirigentes comunitarios confirman la importante alza de los precios después de la urbanización.

En Goiania, capital del estado de Goiás, las dos favelas estudiadas –D. Fernando (581 lotes) y Conquista (271 lotes)– resultan de procesos de ocupación organizados por movimientos populares: el primero en un terreno de propiedad de la Iglesia Católica (en enero de 1987) y

34 A partir de un trabajo de investigación realizado en nueve ciudades brasileras (Silva, 2000).

el segundo en terreno particular (en septiembre de 1993). Las garantías de permanencia a los ocupantes ocurrieron casi inmediatamente: en D. Fernando, la Iglesia otorgó a los mismos un documento provisorio de cesión gratuita y firmó un compromiso de donación después de quince años a las familias no propietarias de otro inmueble; en Conquista, dos meses después de la ocupación, hubo un decreto municipal de expropiación. En los dos casos es muy evidente la gran cantidad de ventas inmediatamente después de esas garantías, sin esperar las obras de urbanización. Los traspasos son menos intensos en los años siguientes, incluso después de las obras. No más que el 50% de ocupantes iniciales del D. Fernando y 43% del Jardín Conquista siguen en la favela.

Estos procesos de sustitución pos-urbanización ocurren en ciudades con políticas urbanas diferentes, aunque las dos dirigidas por partidos de izquierda en el período de los hechos. El Programa de Urbanización de Favelas fue el principal programa habitacional de Diadema en el período 1982-1996³⁵; de las 192 favelas de la ciudad alcanzó a urbanizar totalmente (pavimentación, redes de agua, alcantarillado y drenaje) 97 favelas e iniciar obras en otras 76. El programa promovió la regularización de la tenencia mediante la Concesión del Derecho Real de Uso –CDRU– por 99 años y dio apoyo al proceso de negociaciones entre propietarios y asociaciones de núcleos localizados en terrenos particulares. Las obras en las favelas estaban articuladas con la urbanización de la periferia de Diadema, originada de fraccionamientos irregulares. Como resultado de la política urbana de la municipalidad, las favelas de Diadema se han tornado atractivas para una demanda de mayores ingresos, ya sea porque la ciudad ha mejorado o porque las mismas adquirieron una fisonomía de barrios “normales”.

Conclusiones

Se han complejizado los tipos de informalidad urbana, y en algunos países ha aumentado la cantidad de población que vive en diversas situaciones de informalidad, debido a la distribución de la riqueza y a la situación de empleo e ingresos, así como a las políticas del Estado hacia el mercado de tierras legal y a sus propias tierras, y al funcionamiento del mercado legal.

Es indudable que los diferentes programas de regularización implementados en los países de la región han contribuido, de distinta forma y profundidad, a mejorar la situación de la población pobre urbana que vive en la ilegalidad. Es indudable, también, que los mismos aún adolecen, en mayor o menor medida, y dependiendo de sus objetivos en la formulación y de las posibilidades de implementación, de una serie de problemas que habrá que superar para que tengan un mejor desempeño. Algunas reflexiones finales sobre su desempeño es:

- **Tipos de informalidad que se regulariza:** los programas apuntan a legalizar tierra fiscal y en mucha menor medida ocupaciones sobre tierra privada e informalidad producida por el funcionamiento de mercados informales de tierra urbana. Ello se debe a los altos costos para el Estado y tiempos que significa expropiar tierra privada para otorgársela a los ocupantes; y los costos para los posibles beneficiarios.
- **Cantidad de soluciones de situación de informalidad:** en algunos casos han significado una disminución considerable de la misma, como en Perú. Pero la legalización exclusivamente dominial posee limitaciones, en especial respecto al tipo de

35 Con cuatro administraciones sucesivas del Partido de los Trabajadores –PT–.

tierra que se legaliza en cuanto a localización (en áreas de riesgo) y falta de infraestructura, tamaño y estándares físico-constructivos. En los programas integrales, la cantidad de soluciones respecto a la población que vive en la informalidad es mínima, como han mostrado algunos de los programas en Brasil, Colombia y Argentina³⁶.

- **Instrumentos por los cuales se regulariza dominiamente:** existe un predominio de programas que utilizan las escrituras públicas; si bien en número de soluciones, las tenencias más “blandas” son más significativas.
- **Utilización de las tenencias intermedias** en los programas de legalización –para hacerlos más masivos con menores costos y tiempos–: ello depende de la situación política de cada país pues, obviamente, dichas tenencias entrañan peligro de desalojo, dado que poseen vulnerabilidad jurídica (y aún los conflictos por la tierra y desalojos están presentes en varios países de la región). También es interesante señalar que aún perdura en la región una visión jurídica de la propiedad privada por sobre la visión –en algunos países constitucionalista– de la función social de la propiedad. Y esta visión jurídica de la propiedad individual es la que hace peligrar la seguridad de las tenencias intermedias.
- **Problemas institucionales:** la cantidad de organismos públicos y privados que intervienen en los procesos de regularización (a veces, en distintas jerarquías del Estado), la falta de recursos humanos capacitados para llevar adelante los programas significan, conjuntamente con problemas de formulación de los programas, períodos extendidos de implementación e, incluso, atrasos importantes entre la formulación y la implementación, que atentan contra el desempeño de los mismos.
- **Parámetros urbano-ambientales** que se utilizan para los programas de regularización: no existen para los programas de legalización y sólo se elaboran en escasos proyectos, especialmente en los casos de mejoramiento urbano-ambiental. En general, los proyectos son aprobados por excepción o por flexibilización de las normas existentes. Existen sólo unos pocos casos en los cuales los

programas están vinculados a la política urbano-ambiental en los niveles local, provincial/estadual o nacional.

- **Costos para el Estado:** se evidencia una preponderancia de programas con financiamiento internacional –que en escasos casos son a fondo perdido– lo que significa que los países deben endeudarse para poder llevarlos a cabo. En los casos que los gobiernos los financian, hay problemas con el flujo de recursos y hay casos en que ha significado que no se han podido mantener la cantidad de soluciones a lo largo del período, debido a la modificación de prioridades en las inversiones.
- **Costos para la población regularizada:** en la mayoría de los programas, el costo del suelo es gratuito o se efectúa un pago simbólico. Asimismo, muchos de los programas con componentes de mejoramiento urbano son gratuitos, o con alta cuota de subsidio. Por lo que pareciera que no son los costos de los programas los que induciría a la población a vender su ahora legalizado hábitat, sino los costos provenientes de impuestos y tasas del proceso de regularización específica. Aunque también en muchos casos los impuestos inmobiliarios son muy bajos o los inmuebles están exentos; sólo los costos de tasas por servicios podrían ser impagables por parte de la población legalizada (sobre este tema se impone la realización de investigaciones, pues son inexistentes).
- **Participación de la población:** los programas de mejoramiento urbano o integrales, ejecutados a escala local (aunque provengan de fuentes de financiamiento nacional o internacional) poseen un componente importante, en general, de incorporación de la población en la etapa de implementación (en la de formulación, la población objeto de los programas no participa en ningún tipo de ellos). Esto no ocurre en los programas que sólo se dedican a la legalización, pues las decisiones son tomadas exclusivamente por el Estado.
- **Propiedad legalizada como capital:** crédito y compra-ventas. Los escasos trabajos que existen sobre la relación entre la legalización y crédito demuestran que la población legalizada no toma créditos en la banca privada en la proporción que los supuestos de algunos programas indicaban. Si bien en Perú han aumentado en los últimos años, no ha sido con el impulso que se pensaba, la legalización tampoco ha tenido repercusión sobre el crédito en Brasil y Argentina. Ello ha sido explicado por el peligro que le significa a la población endeudarse, y más si es de forma hipotecaria. En relación con la incorporación de la tierra legalizada al

36 En un contexto internacional en donde el aumento de la población que vive en la informalidad aumentará en las próximas décadas (Payne, 2005).

mercado inmobiliario, aún no existen evidencias de ello; la cantidad de población que vende su propiedad recientemente legalizada pareciera que no es mucha (aunque también faltan evaluaciones al respecto).

- **Regularización y mejora en las condiciones de vida de la población pobre:** es indudable que los programas de regularización mejoran las condiciones de vida de la población pobre urbana, pero en muy diversa medida, en relación con el tipo de proyecto. Es evidente que los programas integrales poseen resultados más positivos al respecto que los destinados estrictamente a la regularización dominial o a la mejora de algún aspecto urbano; importa señalar que en un número considerable de los programas integrales, la generación de empleo –de manera directa o indirecta a través de capacitación, microcréditos, etc.– ha jugado un papel importante en la mejora de la población pobre urbana.

En el contexto regional de exclusión social creciente, las políticas habitacionales fundadas exclusivamente en la regularización de asentamientos ilegales tienen muchas limitaciones y provocan diversos efectos contradictorios. Por un lado, cuando no hacen sino la regularización de los asentamientos ilegales, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana: o sea, consolidan los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse³⁷.

La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales de intervención, las recrea y retroalimenta. Como dice Katzman no existen recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudadanía e integración social entre los pobres urbanos y se requiere una redefinición del contrato social urbano (Katzman, 2003).

Quienes implementan las políticas suponen que con sólo el hecho de ser propietarios, o la posibilidad de serlo, la población, por decisión individual, mejorará su hábitat. Pero ello no es así; pues la población ha mejorado sus viviendas sin aún tener el título en la mayoría de

los asentamientos. Y si la legalización significa que debe pagar el terreno, los impuestos y tasas, no poseerá capacidad económica financiera para afrontar los costos de la mejora de su vivienda y entorno. Tampoco es tan cierto lo que plantea De Soto, que el hecho de ser propietarios significa una capitalización importante al tiempo que tienen acceso al crédito, pues se ha demostrado que éste es aún restringido (Fernandes, 2002).

Los programas son más o menos exitosos, dependiendo de las familias que han sido legalizadas (regularización dominial) o mejorado su hábitat a través de la “regularización” urbano-ambiental. Depende de los países, las voluntades políticas, incluso en períodos políticos distintos dentro de un mismo país. Los mismos han generado impactos negativos “no esperados” cuando han sido expulsores de población, por imposibilidad de pago, o por ser relocalizados, dado que habitaban en un lugarpreciado por el sector inmobiliario. Y también beneficios “no esperados” para el mismo sector inmobiliario.

Obviamente que la regularización no disminuye la pobreza, y mucho menos aún si se trata sólo de la legalización dominial; los distintos tipos de programas que se llevan adelante son complementarios a las políticas de compensación social fomentados por las políticas económicas neoliberales implementadas a lo largo de toda la América Latina durante los últimos años, por lo tanto no están orientados a enfrentar las fuentes que originan la pobreza estructural. Como ya se ha dicho, se trata de acciones “al final del caño”³⁸.

Un comentario final: es evidente que la regularización es una política “social”, y por lo tanto lleva implícita una mejora en las condiciones de vida de la población, pero también posee un componente de creación de capital inmobiliario, sobre todo en los supuestos de algunos programas, que involucra la incorporación de las propiedades regularizadas al sector inmobiliario y de los beneficiarios al sistemas fiscal del Estado y como clientes de las empresas privatizadas de servicios. En el equilibrio entre esos dos aspectos, que no se dirime en el espacio “micro” del acceso al suelo –aunque posee su importancia–, sino en el espacio más amplio socio-político (con el peso re-

37 La pobreza en la ciudad se muestra de diversas maneras y constituye procesos complejos, en especial con el aumento de la misma, por un lado, y los procesos de regularización, por otro: hay población pobre que tiene su hábitat legal y población que aún no son tan pobres, que se están empobreciendo y que han tenido que optar por vivir en la informalidad pues ya no pueden pagar un alquiler en el mercado formal, y mucho menos ser propietarios (Mac Donald, 2004).

38 No se desconoce, por otra parte, que evaluaciones realizadas, entre otros organismos, por el BIRF, destacan como positivo la capacidad de focalización de estos programas en sectores de extrema pobreza, como también su impacto en indicadores de salud pública y generación de empleos temporales, y en algunos casos, movilización de recursos comunitarios que produce la provisión de tenencia y saneamiento.

lativo de los distintos sectores sociales) es que se podrán diseñar programas, quizá, más “sociales” dependiendo, justamente, del peso político que tenga la población pobre urbana que aún vive en la informalidad.

4. Algunas recomendaciones y desafíos pendientes

Para mejorar el desempeño de los programas de regularización, es necesario:

- Desarrollar marcos legales para dar mayor seguridad a las opciones de tenencias intermedias /propiedad colectiva/contratos de alquiler/autorizaciones de ocupación.
- Incorporar las tierras privadas a los programas de regularización de la tenencia.
- Articular los programas de legalización de la tenencia con los de mejoramiento urbano.
- Integrar los programas a las políticas urbano-ambientales.
- Fortalecer las instituciones encargadas de los programas, en las distintas jerarquías de gobierno.
- Tener mayor control de los procesos, para evitar legalizaciones en áreas vulnerables.
- Dar mayor protagonismo a la población que va a ser legalizada, a través de sus organizaciones.
- Modificar los requisitos para que los programas sean más inclusivos y replicables.
- Definir los precios del suelo y costos de escrituración en función de las posibilidades reales de pago de la población.
- Otorgar excepciones o años de gracia para el pago del impuesto inmobiliario y definir tasas de servicios sociales.
- Estudiar alternativas tecnológicas para disminuir costos de infraestructuras.
- Y algunos de los desafíos pendientes son:
- ¿Cómo lograr mayor inclusión social?
- ¿Cómo hacer que estos programas lleven a una mejora sostenible de la situación de pobreza, la seguridad de la tenencia y en aspectos urbano-ambientales?
- ¿Cómo prevenir el aumento de la informalidad?
- Para ello, los programas deben estar articulados a:
- La prevención de la ilegalidad urbana.
- La mejora en las condiciones socio-económicas de la población.

Si ello no se logra, los programas son paliativos que pueden redundar negativamente en la población pobre urbana objeto de los mismos.

Bibliografía

- ABRAMO, P. (org.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Livraria Sete letras-Faperj.
- ALFONSIN, B. de M. (2001). “Saindo Do Gueto: A Regularização Fundiária Assumida Como Parte Da Política Urbana”. Ponencia en el curso Enseñando mercados y políticas de tierra. Lincoln Institute of Land Policy, LILP. 26-30 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- AZUELA, A. (2001). “El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos a diez años de la Reforma”. Banco Mundial, contribución al estudio Mexico Low Income Housing: Issues and Options. Presentado en 2002 en el Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano. Aciertos Desaciertos y Retos, México.
- CALDERÓN, J. (1999). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Cambridge, Massachusetts, USA: Lincoln Institute Research Report.
- CALDERÓN, J. (2002). *Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú*. Informe de investigación. Lima: Lincoln Institute of Land Policy, LILP.
- CALDERÓN, J. (2007). “Después de la formalización, qué? Notas acerca de la consolidación de los asentamientos humanos en áreas de bajos ingresos en Perú”. Ponencia publicada en: IV Simposio Urbano. Washington: Banco Mundial.
- CLICHEVSKY, N. (1975). *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR; Instituto Torcuato Di Tella, ITDT.
- CLICHEVSKY, N. (1991). *Tierra fiscal y regularización urbana*. Informe de investigación. Buenos Aires: IDRC, IIED, AL, CONICET.
- CLICHEVSKY, N. (1998). *Mercado de tierras en Quito*. Estudios de Fortalecimiento Institucional en el Área de Planificación Urbana, Proyecto Laderas del Pichincha. Informe de consultoría. Quito: Bid, Pnud, Hábitat, Mdmq, EmaapQ, UepldpProyectoEcu/97/028.
- CLICHEVSKY, N. (2002). *Tierra vacante en países latinoamericanos*. Cambridge, Massachusetts, USA: Lincoln Institute of Land Policy, LILP.
- CLICHEVSKY, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano*. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Santiago de Chile: Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 75 (LC/L.2025-P). Cepal, Naciones Unidas.

- CLICHEVSKY, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Santiago de Chile: Serie Manuales No. 50, Cepal, Naciones Unidas.
- CLICHEVSKY, N. (2007). Apoyo a la elaboración de políticas urbanas en áreas informales. Informe de consultoría. San José de Costa Rica.
- CLICHEVSKY, N. et al. (1990). Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. Buenos Aires: GEL; IIED; AL.
- COFOPRI (2004). Garantía de un Perú formal. Lima: folleto.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2006). Panorama social de América Latina 2006. Santiago de Chile: Cepal LC/G.2326-P/E, diciembre.
- CRAVINO, M. C. (2006). Mercado inmobiliario informal, regularización dominial-urbana y propiedad en el espacio barrial de las villas de la ciudad de Buenos Aires. Una mirada socio-antropológica. Tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- DA PAZ, R. (2004). Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo. Caracterização, processos e situações críticas de encaminhamento. Informe final. San Pablo: Convênio Cepal - Prefeitura do Município de São Paulo.
- DE SOTO, H. (1987). El otro sendero. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- DE SOTO, H. (2003). El misterio del capita. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- DESCO (2001). Estudio de Cultura Registral. Lima: Informe consultaría Cofopri.
- FERNANDES, E. (2002). "La influencia de 'El misterio del capital' de Hernando de Soto". En: Land Lines, January, Volume 14, Number 1, Lincoln Institute of Land Policy.
- GALIANI, S. y SCHARGRODSKY, E. (2004). Effects of Land Titling. October 1, Very Preliminary Version.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, IBAM (2002). Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Volume 1, Volume 2.1., Volume 2.2. Rio de Janeiro: IBAM.
- KAZTMAN, Rubén (2003). "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana". Texto presentado en la Reunión Grupo de Expertos Pobreza urbana en América Latina y el Caribe, 27 y 28 de enero, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Cepal, Santiago de Chile.
- MAC DONALD, J. (2004). Informe sobre pobreza y precariedad en las ciudades de América latina y el Caribe. "Tomo I: características del hábitat precario urbano". Informe Cepal.
- MARICATO, E. (1996). Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência. Sao Paulo: Hucitec.
- MELLO BUENO, L. Machado de (1999). Urban Policies for Favelas. Inédito.
- PARANHOS, Alberto (2002). "La regularización de la tenencia informal: ¿Demasiada lógica puede ser negativa?" Presentación en el curso Desarrollo profesional, panel: "Mercados Informales: regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina", 18 al 22 de noviembre, Lincoln Institute of Land Policy, LILP, Cambridge, Massachusetts.
- PAYNE, G. (2005). "Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums". En: Environment & Urbanization, No. 1, vol. 17, Londres.
- PDPU (2002). Dinámica de los asentamientos humanos. Lima: Consultaría Cofopri.
- RIOFRÍO, G. (2001). "Evaluando políticas de formalización: formalidad sostenible para el Perú". Presentación en el curso Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, 7-12 de octubre, Lincoln Institute of Land Policy, LILP, Cambridge, Massachusetts.
- ROUILLON, C. (2004). El impacto de la formalización en la propiedad urbana en la economía peruana. Mimeo.
- SCHTEINGART, M. (1993). "México: evaluación de las políticas nacionales del suelo urbano (evolución reciente y situación actual)". En: Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina. Nairobi: Hábitat (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), pp. 81-123.
- SMOLKA, M. (2005). "Disfunciones y funciones del mercado del suelo en América Latina: retos y oportunidades". Ponencia en 1º Congreso Nacional de Suelo Urbano, 23 al 25 de noviembre, México, D.F.
- VARLEY, A. (2001). "De lo privado a lo público: género, ilegalidad y legalización de la tenencia de la tierra urbana". Presentación en el curso Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, 7-12 de octubre, Lincoln Institute of Land Policy, LILP, Cambridge, Massachusetts.