

## **Vivienda informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano**

Martim O. Smolka y Ciro Biderman

© 2011 Lincoln Institute of Land Policy

**Lincoln Institute of Land Policy**  
**Documento de trabajo**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidas a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Todas las preguntas y solicitudes de permiso para reimprimir este documento deben ser dirigidas directamente al Lincoln Institute.

[help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP11MS2SP**

## Resumen

Este documento de trabajo analiza la informalidad como una forma extendida y persistente de asentamiento en las ciudades del Tercer Mundo, enfocando en particular América Latina. Si bien proporcionan la mejor opción de vivienda posible a muchos hogares de bajos ingresos, los asentamientos informales son costosos, tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. Las respuestas de política pública a estas condiciones han sido correctivas por naturaleza, y por lo tanto pueden exacerbar el problema en vez de resolverlo. El principal desafío estriba por lo tanto en el diseño de alternativas políticas que confronten las causas fundamentales de la informalidad, aumentando la capacidad de las familias de bajos ingresos para pagar por la vivienda y al mismo tiempo reduciendo los precios de suelos con infraestructura de servicios públicos. Las mejoras de transporte, los impuestos prediales, la recuperación de plusvalías y las regulaciones más apropiadas del uso del suelo para toda la ciudad son alternativas que merecen consideración.

Hay mucho más por aprender sobre los asentamientos informales, como por ejemplo las razones por las que los hogares optan por esta solución de vivienda aun cuando tengan opciones a su alcance en el mercado formal. Una mejor comprensión de estos procesos es fundamental para elaborar políticas efectivas para reducir la informalidad.

**Palabras claves:** Asentamientos informales, viviendas para hogares de bajos ingresos, opciones de política para resolver la informalidad; ciudades del Tercer Mundo.

### **Sobre los autores**

**Martim O. Smolka** es *senior fellow*, coresponsable del Departamento de Estudios Internacionales, y Director del Programa de América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy. También ha sido profesor del Instituto de Investigaciones y Planeamiento Urbano y Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

Contacto: [msmolka@lincolninst.edu](mailto:msmolka@lincolninst.edu)

**Ciro Biderman** es economista e investigador afiliado con el Departamento de Estudios y Planeamiento Urbano del Instituto de Tecnología de Massachusetts. También es profesor asociado de la Fundación Getúlio Vargas e investigador asociado del Centro de Estudios de Política y Economía del Sector Público en São Paulo, Brasil.

Contacto: [biderman@mit.edu](mailto:biderman@mit.edu)

### **Reconocimientos**

Los autores agradecen a Greg Ingram, Anna Sant'Anna, William Goldsmith, Marcia Fernald y los revisores anónimos que leyeron borradores de este trabajo y proporcionaron comentarios y sugerencias útiles. Los autores también expresan su gratitud a los editores, Nancy Brooks, Kieran Donaghy and Gerrit-Jan Knaap. Los autores se hacen plenamente responsables por errores y omisiones.

## Índice

<b>1. Introducción</b>	1
<b>2. El fenómeno de la informalidad</b>	2
<b>3. El análisis económico de la informalidad</b>	4
<b>Relevancia de la teoría económica urbana para la informalidad</b>	5
<b>4. Estrategias de vivienda para superar las restricciones y respuestas políticas para remediarlas</b>	6
<b>Titulación</b>	7
<b>Acceso a los servicios públicos</b>	7
<b>Densidad</b>	8
<b>5. Cómo superar las consecuencias negativas: algunas alternativas políticas</b>	10
<b>Los costos de transporte como sistema crediticio sustituto</b>	10
<b>El impuesto predial como una herramienta de planificación</b>	11
<b>El uso de la recuperación de plusvalías para financiar servicios</b>	12
<b>Cómo combatir la exclusión con desregulación</b>	14
<b>6. Conclusión</b>	14
<b>Referencias</b>	15

# **Vivienda informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano**

## **1. Introducción**

La informalidad en la vivienda y la ocupación del suelo, tan emblemática de las ciudades principales del Tercer Mundo, es un fenómeno multidimensional que abarca temas complejos relacionados con la tenencia insegura del suelo; la falta de cumplimiento con las normas y regulaciones urbanas (como el tamaño mínimo de los lotes o la ocupación de áreas restringidas que presentan un riesgo ambiental o físico); el suministro inadecuado de infraestructura y servicios públicos; el hacinamiento en las viviendas; y los materiales y procesos de construcción improvisados (UN-HABITAT 2003).

Los asentamientos informales han sido vistos tradicionalmente como una consecuencia directa de la pobreza urbana (Banco Mundial 2006). Esta percepción ha afectado el planeamiento urbano, porque al atribuir la informalidad a la pobreza, los administradores urbanos locales se consideran exentos de responsabilidad ante el problema.

Pero la relación entre pobreza e informalidad no es tan directa a nivel de la ciudad (Durand-Lasserve 1996). En efecto, durante la década de 1990, la informalidad aumentó en muchas municipalidades mientras que la pobreza disminuyó, y viceversa, frecuentemente en respuesta a la introducción de ciertas políticas urbanas, como subsidios a la vivienda o programas de titulación. Es posible que un área sea pobre pero no informal, mientras que también es posible que áreas que no son pobres sean informales. Más aún, los asentamientos informales no están ocupados exclusivamente por familias pobres.

Adoptando una visión deliberadamente enfocada hacia lo económico, este artículo argumenta que la informalidad se puede describir mejor como un problema de acceso a la vivienda, y sostiene que los asentamientos informales son de hecho compatibles con mercados de suelos que en todos los demás aspectos funcionan correctamente. Es decir, los asentamientos informales coexisten geográficamente con asentamientos formales, formando una estructura interdependiente. La informalidad también emerge como consecuencia de ciertas limitaciones institucionales y de otro tipo sobre el mercado urbano de suelos. El artículo describe en más detalle estas interdependencias complejas e intenta vislumbrar opciones políticas potenciales para mitigar la informalidad propiamente dicha, en vez de intentar simplemente solucionar sus síntomas. Se propone así un nuevo marco de diálogo para los planificadores urbanos y economistas en las ciudades del Tercer Mundo, en particular de América Latina.

La siguiente sección repasa brevemente las múltiples formas que puede tomar la informalidad y los problemas que presenta tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. La sección siguiente describe cómo ha abordado el tema la teoría económica, remarcando el fracaso de los modelos convencionales para resolver las condiciones que se presentan en las ciudades del Tercer Mundo, donde grandes segmentos de la población urbana no están en condiciones de realizar ofertas competitivas por suelos en el mercado formal. La próxima sección describe las elecciones racionales de vivienda por parte de los hogares de bajos ingresos, y cómo las políticas

actuales que pretenden remediar los resultados de estas decisiones tienen el efecto de exacerbar la informalidad. La próxima sección argumenta que el cambio político principal necesario para mitigar la informalidad es hacer que los hogares de bajos ingresos tengan mayores oportunidades de adquirir suelos con infraestructura de servicios, sin aplicar una presión indebida sobre los precios del suelo. La sección ofrece nuevas alternativas para aplicar los instrumentos convencionales de políticas de suelo – como el transporte, los impuestos prediales, la recuperación de plusvalías y las regulaciones – para alcanzar este objetivo. La última sección presenta las conclusiones.

## **2. El fenómeno de la informalidad**

Cuando pensamos en la informalidad, la primera imagen que nos viene en mente es la de asentamientos ocupados ilegalmente. Hay varias formas de informalidad, sin embargo, que no involucran la invasión de suelos. En América Latina también se produce informalidad cuando ciertos emprendedores (también conocidos como urbanizadores pirata) venden suelos sin tener el derecho a hacerlo, o aun sin el conocimiento o consentimiento del dueño legítimo. En otras situaciones, los urbanizadores informales venden lotes que no cuentan con servicios básicos, como agua y alcantarillado, porque los compradores no pueden comprar lotes con infraestructura de servicios públicos. Otro caso es cuando los compradores adquieren el suelo legalmente pero no lo usan de acuerdo a las normas y regulaciones urbanísticas, o construyen casas que no cumplen con los códigos de edificación. En estos casos, el título de propiedad no es reconocido y por supuesto no se puede registrar públicamente. Finalmente, un comprador puede poseer el título del suelo pero darle un uso para el cual no está licenciado.

En suma, la informalidad en la vivienda y la ocupación de suelos se refiere a actividades ilegales (falta de derechos adecuados de tenencia), irregulares (falta de cumplimiento con las normas urbanas) y/o clandestinas (no permitidas) que acceden y ocupan suelos urbanos, típicamente carentes de servicios e infraestructura mínimos. Los asentamientos informales tienden a incorporar todos estos atributos (Smolka y Lorangeira 2008). En el sentido más estricto, cada una de estas situaciones parecería violar la ley en forma deliberada. Pero la mayoría de los residentes de estas áreas no tiene otra opción para alojarse. Por lo tanto, es posible que tengan un derecho legítimo a ocupar el suelo en estos asentamientos, y muchas decisiones judiciales en América Latina ahora reconocen tales derechos (véase Payne y Fernandes 2001). Por ende, la informalidad no es ilegal en forma directa.

Si bien ciertos académicos y funcionarios públicos han glorificado la informalidad como una expresión ingeniosa de la “creatividad popular,” un análisis más cercano de este fenómeno revela una realidad más sombría (Acioly 2010). De hecho, la informalidad puede abrir una brecha para el arbitraje, al permitir que los emprendedores informales obtengan ganancias más altas que los emprendedores formales porque no tienen que pagar las cuotas de licencias e impuestos, sólo tienen que proporcionar infraestructura y servicios en forma parcial, dedican un menor porcentaje del suelo a usos públicos y ofrecen lotes que no tienen la superficie mínima requerida. Estos incentivos estimulan la oferta de emprendimientos informales. Más aún, y contrario a las percepciones populares,

el costo de vivir en asentamientos informales es frecuentemente más alto que en las áreas formales, cuando se tiene en cuenta la renta del suelo más los costos de transporte y se restan los gastos de agua, electricidad, alcantarillado, desagüe y otros equipos y servicios públicos. El mercado informal por lo tanto fija un límite inferior para los precios del suelo, aumentando el precio del suelo para usos formales (Smolka 2003). Más aún, en los asentamientos informales los compradores pueden estar dispuestos a pagar más, debido a la “libertad urbana” y la expectativa de una futura regularización, con los beneficios consiguientes. También pagan más a cambio de formas de pago más flexible (si bien draconianas). El comprador y el vendedor (el urbanizador pirata) son cómplices: el comprador frecuentemente sabe que está comprando un producto que vale menos que su precio, pero cuenta con mejoras futuras, mientras que el vendedor recibe compensación por ofrecer al mercado suelos que de otra manera permanecerían sin desarrollar. Al final de cuentas, los pobres frecuentemente terminan pagando relativamente más por los suelos en áreas informales que si hubieran podido acceder al mercado formal. La informalidad también es cara para la sociedad. Además de hacer subir los precios de los suelos formales, los asentamientos informales aumentan el costo de proporcionar infraestructura urbana y servicios públicos. El costo promedio de los programas de regularización varía por lo bajo entre US\$2,500 y US\$3,500 por familia. Considerando el tamaño típico de los lotes de suelo informal, el costo de estas mejoras es dos a tres veces mayor que la incorporación de servicios en nuevos emprendimientos inmobiliarios formales (Aristazabal y Gomes 2004). Más aún, los desarrollos formales ofrecen ciertos beneficios sociales o bienes públicos que los desarrollos informales no pueden. Por ejemplo, los emprendedores formales tienen que donar un cierto porcentaje de la propiedad para espacios públicos, como áreas verdes, calles y escuelas.

Finalmente, la informalidad tiene costos sociales indirectos, puesto que el uso irregular de los suelos promueve una diagramación urbana que dificulta el acceso de la policía (alentando en consecuencia el crimen) y es más susceptible a desastres naturales. Además, la falta de higiene adecuada en áreas informales impone una carga mayor sobre los sistemas de salud pública. Los estudios realizados sobre los programas de titulación (legalización de la tenencia de los residentes de asentamientos informales) apuntan a costos y beneficios no monetarios adicionales. Por ejemplo, Field (2007) sugiere que el programa masivo de titulación de Perú indujo la sustitución de trabajo de menores por trabajo de adultos. Este es un resultado esperado, ya que los adultos son responsables, en su gran mayoría, por la seguridad del hogar, y la titulación transfiere la carga de protección de los individuos a la sociedad. Galiani y Shargrotsky (2010) confirmaron esta conclusión en Buenos Aires, Argentina. Estos estudios también descubrieron que la titulación resulta en mejor salud infantil y una tasa menor de embarazo adolescente (Galiani y Shargrotsky 2004); mejor educación infantil (Galiani y Shargrotsky 2010); y menor fertilidad (Field 2003). La evidencia sugiere que la informalidad es no sólo un efecto de la pobreza urbana sino también una causa.

### 3. El análisis económico de la informalidad

Si bien es posible que haya mil millones de personas en asentamientos informales, y que se los pueda encontrar en virtualmente todas las ciudades principales del Tercer Mundo, el tema ha sido mayormente ignorado en la literatura económica, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Los economistas, sin embargo, han trabajado extensamente en la elaboración de modelos de mercados de trabajo informales en países del Tercer Mundo ya desde comienzos de la década de 1950. Se ha generado un rico conjunto de investigaciones en este tema desde la interpretación seminal de Lewis (1954) sobre el sector informal como repositorio ilimitado de oferta de trabajo de bajo nivel en áreas urbanas.

Todaro (1969), y Harris y Todaro (1970), explican las diferencias uniformes entre los sueldos urbanos y rurales usando el concepto de retorno esperado de los ingresos. En este marco de referencia, los migrantes urbanos permanecerían desempleados, o trabajarían en el sector informal, hasta encontrar trabajo en el sector formal. Un migrante aceptaría un salario menor en el sector urbano informal que en el área rural, porque existe la posibilidad de obtener un trabajo de mejor pago en el mercado urbano formal que si se quedara en el área rural. El salario esperado en áreas urbanas (es decir, la suma ponderada de los salarios en los sectores formales e informales) sería por lo tanto igual al salario rural alternativo. Consecuentemente, los salarios rurales y urbanos formales nunca convergerían.

Los primeros intentos de modelar el sector de viviendas informales adoptaron un enfoque similar. Un hogar marginal sería indiferente entre el valor de una casa en el mercado formal y el valor esperado (descontando el riesgo de desalojo) de una casa equivalente en el mercado informal. En consecuencia, los hogares con menos predilección por los atributos formales que el hogar marginal preferirían vivir en casas informales. Pero dados los riesgos inherentes de vivir en asentamientos informales, los hogares del sector formal tienen que pagar más por su vivienda (Jimenez 1984). En este modelo, la probabilidad de desalojo es análoga a la probabilidad de empleo en el sector formal para un migrante rural, y los precios de los suelos formales e informales nunca convergerían.

Este marco de referencia de mercados duales se ha utilizado desde entonces para analizar otras circunstancias asociadas con los mercados informales. Por ejemplo, Kapoor y Leblanc (2004) miden el riesgo de realizar inversiones de vivienda en el sector informal. Más recientemente, Brueckner y Selod (2009) han propuesto un modelo en el que las viviendas formales e informales compiten por el mismo suelo. En consecuencia, si el mercado informal crece, los precios en el mercado formal también crecen. Dado que los precios del mercado formal son endógenos en este modelo, los hogares que se benefician de la formalización son los que viven en las áreas formales. Los hogares que viven en el sector informal pierden cuando se formalizan, porque tienen que absorber ahora el precio pleno de mercado de la vivienda. En estado de equilibrio no hay riesgo de desalojo, porque el organizador del asentamiento informal establece el tamaño de la población, el consumo individual de suelo y los gastos iniciales de vivienda de manera tal que el



desalojo no es económicamente factible. No obstante, el riesgo de desalojo sigue siendo relevante e induce a los hogares a invertir en esfuerzos contra el desalojo. Estas inversiones explican las diferencias de precio entre los lotes formales e informales. Un elemento en común de estos modelos es que los distintos niveles de aversión al riesgo u otras diferencias idiosincráticas entre los hogares serían una condición suficiente pero no necesaria para que estos dos mercados coexistan. En consecuencia, los modelos generan típicamente dos posibles equilibrios urbanos: uno con un mercado formal y otro informal, y el otro con sólo un mercado formal (Brueckner y Selod 2009; Jimenez 1984; Turnbull 2008). Esto es particularmente importante porque los modelos no tratan a los asentamientos informales como aberraciones transitorias del mercado que simplemente se pueden erradicar, como ocurrió en la década de 1960 y 1970 (Peattie y Aldrete-Haas 1981).

En resumen, la lección clave de estos modelos es que el mercado dual de viviendas no es sólo una consecuencia de la pobreza que eventualmente desaparecerá cuando se reduzca la misma. En efecto, el mercado dual puede ser la consecuencia de un equilibrio económico imperfecto que se puede resolver con un cambio institucional, de forma similar a la aprobación de las leyes de trabajo infantil en Inglaterra en el siglo XIX.

### **Relevancia de la teoría económica urbana para la informalidad**

Los modelos económicos urbanos convencionales parten de hipótesis que no se condicen con la realidad en la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo. Entre las suposiciones claramente problemáticas se encuentran que todos los hogares cumplen con las normas y regulaciones urbanas, que adquieren suelos por medio de contratos monetarios con los mismos costos de transacción, que solicitan permiso antes de cambiar el uso del suelo, y que pagan los impuestos, etc. Además, los modelos suponen que todo el suelo cuenta con infraestructura de servicios públicos antes o en forma simultánea con la ocupación, que todas las viviendas están completamente terminadas y que el mercado de alquileres es completo (es decir que se pueden alquilar unidades de vivienda en cualquier lugar). En realidad, las estrategias de vivienda para un segmento significativo de la población urbana de países del Tercer Mundo violan muchas de estas condiciones. Más importante aún, los modelos económicos de los mercados informales de vivienda suponen, ya sea implícita o explícitamente, que los residentes tienen los recursos suficientes para vivir en el mercado formal pero prefieren quedarse en asentamientos informales por razones institucionales (como los lazos con la comunidad, inercia o menor aversión al riesgo) o por razones puramente oportunistas. No consideran al grupo de hogares con ingresos menores al nivel necesario para hacer una oferta competitiva por una vivienda en cualquier ubicación.

Considérese que, en las condiciones actuales del mercado, el precio mínimo que un emprendedor privado está dispuesto y preparado a ofrecer por una vivienda es de US\$12,000. Suponiendo, en forma conservadora, la existencia de una línea de crédito que proporcione préstamos de veinticinco años a un 6 por ciento de interés real, el costo mensual sería de alrededor de US\$76. A este nivel, un hogar tendría que tener un nivel de ingresos mensuales alrededor del doble del salario mínimo actual, excluyendo así a un

gran segmento de hogares en la mayor parte de las ciudades de América Latina. Nótese que esto no incluye hogares con ingresos que exceden del mínimo pero que no pueden acceder al crédito para la vivienda. Estos dos grupos de hogares no pueden competir por viviendas en el centro de la ciudad porque, dada la legislación urbana y los requisitos de construcción existentes, su mejor opción sería vivir en edificios de varias plantas y con unidades de vivienda que no podrían pagar. Otras soluciones formales, como comprar suelos en la periferia urbana y construir su propia casa, tampoco están a su alcance, porque los costos de transporte se comerían cualquier ingreso restante después de que el hogar haya pagado por sus necesidades básicas de supervivencia, sin considerar siquiera los requisitos de tamaño mínimo de lote o los códigos de edificación. Es fácil inferir que estos hogares tampoco tendrían los recursos para vivir en cualquier ubicación intermedia.

Como se señaló anteriormente, existen asentamientos informales de muchas formas, definidos por la tenencia, el acceso a servicios públicos y el cumplimiento con las regulaciones sobre el uso de suelos. La ubicación, y por ende los costos de transporte y ciertos efectos barriales, es otro atributo que define las opciones de vivienda de los hogares pobres. La distribución de hogares con distintas características culturales y socioeconómicas (niveles de ingreso, historia migratoria, ocupación, etc.) en los asentamientos informales no es aleatoria: refleja elecciones racionales, dadas las condiciones de borde. Si bien no existe todavía un modelo analítico completo que tenga en cuenta este proceso de asignación, los hogares de bajos ingresos claramente consideran una variedad de opciones al elegir una vivienda informal.

#### **4. Estrategias de vivienda para superar las restricciones y respuestas políticas para remediarlas**

Los hogares que no pueden realizar una oferta competitiva en los mercados formales usan una variedad de estrategias para obtener una vivienda: ocupar áreas que no están abiertas al mercado formal, como zonas ecológicas protegidas, con el riesgo de desalojo y/o riesgo físico; ocupar zonas que no están urbanizadas aún, ahorrándose así los costos de instalación de servicios transferidos por los emprendedores; hacinarse en edificios existentes, alcanzando mayores densidades sin incurrir en el costo de construcción de edificios de propiedad horizontal; y la construcción de viviendas en forma paulatina a lo largo de los años, frecuentemente usando métodos ineficientes. En la práctica se puede encontrar una combinación de estas estrategias en los asentamientos informales. Por ejemplo, la construcción paulatina de viviendas puede ocurrir en áreas que no tienen título de la propiedad y acceso limitado a servicios públicos. Pero más importante aún, estas estrategias en general son consecuencia de un comportamiento económico racional que incluye las perspectivas a corto y largo plazo sobre la titulación, el acceso a servicios y la densidad de viviendas (véase Antwi y Adams 2003). Los párrafos siguientes explican cómo las respuestas políticas tradicionales en estas tres áreas exacerban frecuentemente la informalidad, en vez de reducirla.

## **Titulación**

Los hogares que ocupan suelos sin título corren el riesgo de desalojo o, si viven en áreas ecológicas frágiles, el riesgo de perder todos sus bienes si se llega a producir una catástrofe natural. Es decir, la tenencia insegura conlleva la posibilidad de desalojo sin recibir compensación, o de recibir una compensación limitada, por las inversiones realizadas en la vivienda o en los servicios colectivos para la comunidad. En ciertas áreas, el riesgo de desalojo se refleja en los pagos de dinero a un mandamás local; en otras, los pagos se realizan en forma de votos por un político en particular, en códigos de silencio para respaldar a un jefe de narcotráfico o en movilizaciones barriales para resistir el desalojo, con o sin el respaldo de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Aun sin título del suelo, los individuos pueden estar dispuestos a pagar una suma considerable por su lugar de residencia. Esta disposición se refleja en un mercado creciente de alquiler, pero más notablemente en los alquileres muy altos que pagan las familias en asentamientos informales consolidados del centro de la ciudad. Más aún, el alto costo de oportunidad de residir en los asentamientos mejor ubicados se pone en evidencia en los asentamientos informales que todavía quedan en Santiago, Chile, donde el acceso a viviendas formales subsidiadas en la periferia urbana es casi universal (Brain et al. 2009). Una respuesta política a las ocupaciones ilegales de suelo ha sido reconocer o legalizar el asentamiento concediendo el título a la propiedad. Debido en gran medida al argumento de De Soto (2000) de que la titulación proporcionaría una manera de superar la pobreza por medio del mercado de crédito, Perú concedió alrededor de 1.5 millones de títulos entre 1996 y 2004. Pero los bancos comerciales no aumentaron las tasas de los préstamos a los hogares que obtuvieron sus títulos de propiedad a través del programa (Calderon 2001; Deininger y Feder 2009; y Field y Torero 2004). Se han instituido programas similares en diverso grado en otros países de América Latina, como por ejemplo la política de México en la década de 1990 de proporcionar títulos privados a suelos que originalmente eran de posesión colectiva (ejidos).

Si bien en el mejor de los casos mitigaron algunas de las dificultades de los residentes de bajos ingresos en los asentamientos informales, estos programas han sido mayormente inefectivos como antídoto a la informalidad. Es más, pensamos que los programas de titulación han aumentado los incentivos económicos que afectan la decisión de ocupar el suelo informalmente, alentando así más ocupación informal del suelo. Al legitimar virtualmente todas las ocupaciones “razonables” de áreas informales, estos programas han en efecto acortado el plazo requerido para que la informalidad sea reconocida, aumentando así las ventajas de vivir en lugares informales del centro de la ciudad, en desmedro de la periferia urbana.

## **Acceso a los servicios públicos**

La ocupación de suelos con acceso limitado a servicios públicos parecería ser una manera de hacer que las viviendas sean más económicas. Como se indicó previamente, sin embargo, el retorno a la venta de lotes con servicios parciales es aún mayor que la de lotes que cuentan con servicios públicos completos. Esto se debe a que los urbanizadores pirata cobran más a los compradores debido a la expectativa de que el gobierno local

eventualmente aportará dichos servicios a la zona. Por su parte, los compradores aceptan servicios sustitutos de mayor costo en el corto plazo; un ejemplo clásico sería la compra de agua transportada en camiones para suplantar un sistema público de distribución de agua. Los urbanizadores se aprovechan claramente del arbitraje entre los precios más bajos de suelos con servicios completos provistos en el mercado formal (que se estiman por lo bajo en más de US\$55 por metro cuadrado) y los costos de transacción asociados con la adquisición de suelos sin infraestructura de servicios directamente de sus dueños (típicamente de US\$2 a US\$5 por metro cuadrado). El costo del suelo con servicios públicos completos para desarrollos de viviendas de bajo costo que cumplen con los códigos urbanos oscila entre US\$20 y US\$35 por metro cuadrado, dependiendo de las condiciones topográficas, la calidad de la infraestructura y la escala del proyecto. Un predio de suelo informal con servicios mínimos raramente excede los \$12 por metro cuadrado. La contradicción aparente con el argumento que se dio previamente, a saber que el precio del suelo informal es frecuentemente más alto que el formal, se aclara una vez que se tiene en cuenta que en una subdivisión informal típica hay un mayor porcentaje del área total ocupado en lotes individuales, que son típicamente más pequeños que los desarrollos formales. En otras palabras, el comprador de un predio informal no paga por la superficie relativamente mayor de suelo común en una subdivisión, pero paga un valor relativamente más alto por metro cuadrado de suelo. Por lo tanto, no es extraño que la secuencia de desarrollo del suelo en los asentamientos informales sea la opuesta a la del mercado formal, donde la titulación del predio es una precondition para el tendido de servicios, la construcción y finalmente la ocupación. En las áreas informales, el orden se invierte (Barross 1990). Para los ocupantes de asentamientos informales, esta elección es muy racional, porque les permite recuperar incrementos en el valor del suelo que de otra manera le serían pagados a un emprendedor en el mercado formal.

Los programas de mejoras gubernamentales normalmente no les cuestan nada a sus beneficiarios. Pero como se mencionó previamente, el costo de proporcionar servicios en áreas consolidadas es considerablemente mayor que cuando la urbanización precede a la ocupación. Mas aún, cuanto mayor sea la probabilidad de mejora, mayor será el precio que el urbanizador informal podrá cobrar por suelos sin infraestructura de servicios públicos. Los programas de mejora, por ende, alientan la informalidad no sólo drenando fondos públicos que se podrían invertir más eficientemente aumentando la oferta de suelos económicos con servicios públicos, sino que rinden más ganancias al urbanizador pirata.

### **Densidad**

La alta densidad de viviendas es otra manera de reducir los costos de alojamiento por parte de los hogares de bajos ingresos. Esta estrategia puede tomar varias formas, desde la superpoblación de unidades normales a la ocupación de lotes de tamaño menor al mínimo permitido y la construcción de edificios de varias plantas sin respetar las normas de retiro, iluminación ni ventilación, poniendo así en peligro la salud de los residentes. Dowall (1991) y Bertaud (1991), entre otros, han propuesto desde hace tiempo que se eleve el nivel de densidad permitido en las ciudades del Tercer Mundo, como una forma de antídoto contra la informalidad. Una mayor densidad en áreas del mercado formal

podría, en teoría, reducir la demanda general de suelos edificables, reduciendo su precio y con él la presión por aumentar la densidad en áreas menos adecuadas (e informales). En otras palabras, si la razón principal para vivir en un asentamiento informal es la posibilidad de aumentar la densidad de viviendas, la formalización de una mayor densidad (para viviendas de bajos ingresos) en teoría resolvería este problema. Debería ser por lo tanto posible calcular los niveles de densidad óptimos en función de la capacidad de pago (y/o subsidios cruzados) para inversiones de infraestructura, tal como en el proyecto ya mencionado de Altavista en El Salvador.

Las respuestas políticas a las ocupaciones informales de mayor densidad se han expresado en zonificaciones especiales que permiten el uso de lotes más pequeños, códigos de edificación menos estrictos y normas menos exigentes para el uso del suelo. Por ejemplo, Metroviviendas, una dependencia pública en Colombia, está promoviendo viviendas de bajo costo de dos plantas (ampliables a tres o cuatro plantas) en lotes de 28 metros cuadrados. Los planificadores urbanos de Brasil utilizan Zonas de Interés Social Especial (ZEIS) para hacer que ciertas zonas sean más económicas para los pobres.

Brevemente, las ZEIS definen un perímetro dentro del cual se permite la utilización de otras normas urbanas (menos costosas). También intentan imponer ciertos límites en los ingresos de sus residentes, si bien evidentemente esto es imposible de hacer cumplir. En principio, las ZEIS se podrían usar para regular tanto áreas ya ocupadas como suelos vacantes. No obstante, esta estrategia se ha utilizado en Brasil principalmente para regularizar asentamientos informales ubicados cerca de áreas de altos ingresos.

Si bien no se ha efectuado aún una evaluación completa del impacto de las ZEIS y otros programas similares, la noción implícita de las normas y regulaciones duales sostenibles impuestas por las autoridades sobre el uso del suelo expone dos hechos inconvenientes: ya sea la base subyacente de las normas y regulaciones urbanas actuales es artificial y/o irrelevante, ¿o los "ciudadanos de segunda clase" realmente reciben un tratamiento de segunda clase! En efecto, si se imponen normas sobre el uso del suelo para proteger a (todos los) hogares de externalidades negativas, es difícil justificar por qué, en un barrio de otra manera homogéneo, una cierta subzona está regulada con normas más bajas. Estos programas exponen claramente el hecho de que las restricciones de densidad actuales son artificiales o que los residentes del área no merecen la misma 'calidad urbana'.

Sin considerar los demás factores, ¿por qué no permitimos mayores densidades desde el comienzo y prevenimos así la informalidad (relacionada con altas densidades)? La respuesta, por supuesto, es que debido a consideraciones estéticas o de salud social, las restricciones de densidad y otras zonificaciones históricamente han sido utilizadas como herramientas para la exclusión social. En los países desarrollados de altos ingresos, ello toma la forma de segregación residencial. En los países del Tercer Mundo, la restricción resultante en la oferta de suelos produce mayores precios del suelo, causando informalidad. En otras palabras, la imposición discrecional de normas de menor densidad revela al emperador sin traje (es decir, una restricción artificial/elitista al uso del suelo), enviando una señal que deslegitima las normas y regulaciones actuales a los agentes del mercado. En estas circunstancias, la respuesta esperada de los agentes del mercado es que

declaren la imposibilidad de cumplir con la regulación, o que sea aplicable sólo a los ricos (a la 'ciudad legal'). En la 'ciudad real', los residentes ignoran frecuentemente las normas y regulaciones, o siguen normas autoimpuestas, que corresponden a la estrategia de supervivencia de cada hogar. El resultado final es una carrera a la baja. Al truncar este círculo de deterioro, las ZEIS y otros programas similares cumplen el rol paradójico de establecer un límite inferior a un proceso de deslizamiento hacia abajo estimulado por la política urbana propiamente dicha.

Para concluir, las ventajas y desventajas relacionadas con la titulación, el acceso a los servicios públicos y la densidad brindan incentivos monetarios y no monetarios para que los hogares de bajos ingresos prefieran los asentamientos informales. Las estrategias utilizadas para superar su exclusión del mercado formal son racionales desde el punto de vista individual y aun, en ciertas circunstancias, desde el punto de vista de la comunidad. Los programas públicos que tratan de remediar la situación esencialmente ratifican dicho comportamiento proporcionando títulos a los residentes de áreas en que la ocupación era antes ilegal, mejorando los asentamientos sin costo para los residentes y permitiendo el uso del suelo con mayor densidad en zonas designadas al efecto. Si bien mitigan parte del impacto negativo sobre los residentes, estas políticas no resuelven exitosamente las causas esenciales de la informalidad y, hasta cierto punto, sus resultados son contraproducentes desde el punto de vista del mercado.

### **5. Cómo superar las consecuencias negativas: algunas alternativas políticas**

Esta sección explora nuevas aplicaciones de las políticas urbanas tradicionales destinadas a resolver el problema de la informalidad. El objetivo principal de estas alternativas es aumentar la capacidad de las familias de bajos ingresos de pagar por su vivienda, y al mismo tiempo controlar los precios de la vivienda y de los suelos con infraestructura de servicios públicos. Estas opciones políticas se concentran en el rol que el transporte y los impuestos prediales podrían jugar como sistemas de crédito alternativos, el uso de la recuperación de plusvalías para financiar la expansión del suministro de suelos con acceso a servicios públicos, y la implementación de alternativas reguladas/desreguladas para prevenir la exclusión de familias de menores ingresos.

#### **Los costos de transporte como sistema crediticio sustituto**

La importancia crítica de los costos del transporte en la economía del suelo es clara. Se deben descontar de los ingresos que posee un hogar para comprar suelo y vivienda los costos de transporte incurridos en ubicaciones alternativas. Al mismo tiempo, el acceso al crédito es esencial para que una familia pueda comprar una vivienda.

Al mudarse a áreas más distantes (con precios menores del suelo, pero mayores gastos de transporte), las familias de bajos ingresos evitan los costos iniciales más altos de vivir en áreas intermedias más consolidadas. Las estrategias de crédito actuales de las familias de bajos ingresos por lo tanto involucran un trueque de gastos de transporte por tamaño de predio y procesos de construcción paulatina. En términos monetarios, los costos de transporte proporcionan un sistema de crédito perfectamente adaptable a los hogares que no pueden acceder a préstamos formales debido a inestabilidad laboral, bajos ingresos y/o

falta de credenciales.

La reducción en la carga de los gastos de transporte también reduciría los gastos de alquiler del suelo, limitando por ende la necesidad de los hogares de recurrir a la informalidad. Los subsidios al transporte, las inversiones en tránsito rápido y otras medidas similares son medios potencialmente efectivos de alcanzar este objetivo. Otra manera de atacar este problema es “llevar la montaña a Mahoma”, es decir, promover la redistribución espacial de establecimientos públicos y puestos de empleo. El desafío principal sería el de descentralizar los puestos de empleo y otros destinos de viaje, como centros de salud, educación, ocio, servicios y comerciales. Este enfoque no sólo reduciría los gastos de transporte sino también los gastos generales del hogar. Por lo tanto, la creación de una ciudad multicéntrica podría ser una estrategia para reducir la informalidad en forma general, ya que los ahorros en menores gastos de transporte se usarían para aumentar los gastos del hogar.

### **El impuesto predial como una herramienta de planificación**

El suministro de suelos con infraestructura de servicios públicos tiene dos componentes: la producción de nuevos suelos con servicios y el uso del inventario existente. Un impuesto predial vigoroso utilizaría el suelo como una fuente potencial de ingresos para financiar el suministro de infraestructura y servicios urbanos. La porción del impuesto predial asignada al valor del suelo obligará probablemente a ofrecer a la venta una mayor cantidad del inventario existente de suelos con servicios. Al aumentar el costo de dejar un predio vacante, el impuesto predial puede reducir significativamente el retorno económico del suelo sin desarrollar con relación a otros bienes.

Dada la escasez relativa de suelos con acceso a servicios y sus diferencias de precio correspondientes, ciertos terratenientes tienen un incentivo grande para influir en sus decisiones de infraestructura. En efecto, la literatura contiene numerosas referencias al “clientelismo”, es decir el proceso por el cual el suministro de servicios a los suelos se convierte en una moneda política valiosa (véase Holston 1991). El impuesto predial puede funcionar como un antídoto contra el clientelismo, al eliminar las razones por las que las autoridades locales ignoran las áreas informales.

La factibilidad del impuesto predial queda reforzada por el hecho de que las familias de bajos ingresos en países en vías de desarrollo están más dispuestas a pagar dichos impuestos, aun sin la garantía de que se realicen las inversiones públicas necesarias en sus áreas. Esto se debe a que los residentes de áreas informales perciben el impuesto predial como una manera de legitimar su tenencia del suelo, por lo tanto respaldando su derecho a demandar servicios públicos y otras mejoras de las autoridades gubernamentales (Smolka y De Cesare 2006). Más aún, el impuesto predial podría ser un método efectivo para recuperar hasta dos tercios del costo de regularizar los asentamientos informales consolidados. Además de su papel como fuente de fondos para infraestructura y servicios urbanos, el impuesto predial puede ser una manera de mejorar el acceso a la propiedad para hogares de bajos ingresos. Los precios de suelos con infraestructura de servicios públicos son extraordinariamente altos en las ciudades de

países en vías de desarrollo. Tal como argumentan Bahl y Linn (1992), el impuesto predial puede ser un mecanismo para hacer que los lotes sean más económicos. En la medida que los ingresos del impuesto predial se capitalicen en menores valores actuales del suelo (porque el impuesto reduce el retorno futuro esperado a la renta del suelo), reducirán parcialmente los derechos del suelo del dueño actual y constituirán un préstamo a los dueños futuros, que pueden adquirir el suelo a menores precios ahora y pagar el impuesto predial más adelante.

Este efecto de capitalización es importante porque los compradores generalmente le pagan al urbanizador informal en abonos mensuales, típicamente por tres años, a una tasa de interés mucho mayor que en el mercado formal. Por lo tanto, el impuesto sobre el valor del suelo tiene relevancia potencial como sistema de crédito sustituto para adquirir suelos con servicios públicos.

### **El uso de la recuperación de plusvalías para financiar servicios**

La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público recupera una porción del incremento en el valor del suelo atribuido a las inversiones pagadas por la comunidad, ya sea convirtiéndolos en ingresos públicos por medio de impuestos, aranceles, exacciones y otros métodos fiscales, o trocándolos por mejoras realizadas al lugar para beneficio de la comunidad. La recuperación de plusvalías se está agregando lenta pero continuamente a la caja de herramientas del planificador urbano en América Latina por varios motivos: redemocratización, con los aumentos correspondientes en la demanda ciudadana de acción gubernamental; la descentralización de la responsabilidad fiscal, acompañada de límites sobre los impuestos prediales; la estabilización económica, que ha puesto en evidencia los beneficios extraordinarios de transacciones inmobiliarias, antes ocultas por la inflación general; y las políticas de respaldo de negociaciones públicas-privadas de incrementos en el valor del suelo debido a cambios en las regulaciones.

Dadas las interdependencias entre los mercados de suelos formal e informal, hay dos razones principales para encontrar modos alternativos para suministrar suelos con infraestructura de servicios públicos: primero, el precio del suelo con o sin servicios es mucho mayor que el costo de suministrar los servicios; y segundo, los hogares de bajos ingresos ahorrarían dinero si les suministraran los servicios básicos, en vez de improvisar. La prueba de fuego, por supuesto, reside no tanto en el justificativo económico de dichas ideas sino en cómo ponerlas en práctica.

Se ha disputado en el pasado el uso de “contribuciones de mejoras” o “gravámenes especiales” para suministrar servicios a asentamientos informales, con el argumento de que si bien la apreciación de la propiedad puede ser mayor que el costo de las inversiones en infraestructura y servicios urbanos, los beneficiarios pueden no tener los ingresos suficientes para realizar los pagos. Shoup (1994) ha proporcionado hace tiempo una solución ingeniosa a esta brecha clásica: demorar el pago hasta que el beneficio se realice, es decir hasta que se venda la propiedad. Esto, por supuesto, exige que la



propiedad se registre adecuadamente y que las partes cumplan con sus obligaciones tributarias. Otro argumento en contra de las contribuciones de mejoras es la dificultad de calcular cuánto se apreció la propiedad. Como lo han demostrado más de 900,000 contribuyentes en Bogotá, sin embargo, los hogares parecen tener una gran tolerancia, siempre y cuando perciban que los recursos se usan en forma efectiva para su beneficio. En efecto, contrariamente a la opinión generalizada, los hogares de bajos ingresos están dispuestos a pagar porque obtienen más que servicios. Capturan la atención de los funcionarios públicos a sus necesidades, un beneficio quizás más valioso aún. Las iniciativas de recuperación de plusvalías más exitosas han sido confinadas a áreas de mayores ingresos y a proyectos de alto nivel que involucraron una re zonificación y otras revisiones reguladoras que crearon nuevas oportunidades de desarrollo. Éstas fueron el resultado de negociaciones entre agentes privados y públicos asociados con revitalizaciones urbanas en gran escala, como el conocido proyecto de Puerto Madero en Buenos Aires o los múltiples desarrollos urbanos en São Paulo, Brasil. En este último caso, vale la pena señalar que su implementación fue facilitada por subastas públicas de los derechos, como los Certificados de Construcción Potencial Adicional (CEPAC) promovidos por la municipalidad. Los emprendedores han recibido bien el instrumento de recuperación de plusvalías, que ha generado alrededor de US\$1,000 millones en dos emprendimientos importantes (Agua Branca y Faria Lima). De otra manera, estos recursos hubieran sido apropiados por los terratenientes en las dos áreas. No obstante, estos fondos sólo se pueden usar en mejoras dentro del perímetro de las operaciones, limitando su potencial para mejorar los asentamientos informales en otros lugares. En contraste, los fondos recaudados por la aplicación de otros instrumentos de recuperación de plusvalías, como la Participación en Plusvalías en Colombia o la Venta de Derechos de Construcción (OODC) en Brasil, permiten la redistribución, si bien estos instrumentos no se encuentran plenamente operativos. Pero en vez de reducir la desigualdad intraurbana, estas iniciativas la han exacerbado, porque el carácter de aburguesamiento de los proyectos frecuentemente supera la influencia de las mejoras sobre las áreas de bajos ingresos. Esto queda claro por el hecho de que la presencia de familias de bajos ingresos generalmente se percibe como una externalidad negativa, reduciendo así las plusvalías a recuperar de los proyectos. Estos factores negativos sugieren que la recuperación de plusvalías se debería usar en realidad como una herramienta para suministrar en forma directa suelos con infraestructura de servicios públicos a los pobres.

Los intentos recientes para negociar en forma directa con los emprendedores o urbanizadores informales se centran en compartir el incremento en el valor del suelo resultante de las economías de escala de los emprendimientos de bajos ingresos y también en reducir el arbitraje entre los terratenientes no participantes. La implementación también comprende el manejo apropiado de incentivos y sanciones, que resultan en ganancias menores, pero también de menor riesgo, si se las compara con los emprendimientos informales. Los terratenientes no participantes son penalizados, ya que ahora se dispone de viviendas alternativas para los hogares de bajos ingresos. Estos proyectos, no obstante, exigen una participación más directa del sector público en el suministro de infraestructura urbana, la preinscripción de beneficiarios potenciales y frecuentemente la introducción de regulaciones más flexibles sobre el uso del suelo. Pero, al fin y al cabo, la recuperación de plusvalías de los desarrollos urbanos puede

suministrar en forma efectiva a la venta suelos con servicios públicos a precios competitivos en comparación con lo que se pagaría en los desarrollos informales, una vez que se tienen en cuenta los costos incurridos por las familias de bajos ingresos para acceder a los servicios y al suelo.

### **Cómo combatir la exclusión con desregulación**

En línea con el argumento de la sección precedente, un antídoto audaz contra la desregulación exclusiva de áreas designadas para viviendas de bajo costo sería la promoción generalizada por toda la ciudad de normas de densidad más lógicas que permitan una mayor densidad también en las áreas de mayores ingresos, aumentando así la oferta general de suelos con servicios públicos. No obstante, es posible que la promoción de una desregulación generalizada en las ciudades del Tercer Mundo no produzca los mismos resultados “de libro de texto” que se obtienen en el mundo desarrollado. ¡Las regulaciones menos estrictas en áreas de mayores ingresos se tienen que acoplar al cumplimiento de ciertas regulaciones en las áreas de menores ingresos! Esto es, se deberían hacer cumplir las normas y regulaciones en aquellas zonas en que la desregulación resultaría en mayores costos sociales (como por ejemplo un mayor riesgo para la salud). De todas maneras, esto podría resultar en costos más altos, contrarrestando el objetivo original de la política. Se deben proporcionar por lo tanto alternativas económicas para los ocupantes de menores ingresos.

¿Cómo se puede entonces promover tanto las alternativas mencionadas de mayor regulación en viviendas de bajos ingresos y el uso más denso y compacto del suelo para mejorar su acceso? Una posible opción sería asociar los instrumentos de recuperación de plusvalías con los derechos de construcción, particularmente en áreas de mayores ingresos pero también en barrios de menores ingresos, siempre que la recaudación se utilice para financiar las inversiones públicas necesarias para respaldar estas densidades más altas.

Esta política se podría complementar no permitiendo bajas densidades “gratuitas”. Esto se podría conseguir imponiendo cargos por derechos de construcción no en función del coeficiente propuesto de edificabilidad sino del coeficiente potencial de edificabilidad de los lotes, teniendo en cuenta las normas y regulaciones en vigencia. Los recursos generados por este arancel se podrían utilizar para construir viviendas económicas. El resultado general sería probablemente una pre-ecualización de derechos, donde los usos eventuales del suelo que contribuyan a disminuir la oferta de suelos con servicios públicos compensan el costo de satisfacer la demanda de los grupos de bajos ingresos.

## **6. Conclusión**

La informalidad generalizada y persistente es emblemática de las ciudades del Tercer Mundo, particularmente en América Latina. Si bien proporcionan la mejor opción de vivienda posible a muchos hogares de bajos ingresos, los asentamientos informales son costosos, tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. Además de las limitaciones impuestas por la pobreza, la informalidad es un problema de gestión del

mercado de suelos que la teoría económica urbana no ha explicado todavía. La literatura es limitada y los esfuerzos actuales de construcción de modelos ignoran algunos de los temas fundamentales de capacidad de acceso al suelo que están asociados con la informalidad.

Las respuestas de política pública a estas condiciones han sido correctivas por naturaleza, y por lo tanto pueden exacerbar el problema en vez de resolverlo. Si bien algunas de estas iniciativas, como los programas de titulación, zonificación especial y mejoras de sitios específicos, mitigan los efectos negativos de la informalidad en el destino específico de la intervención, estos beneficios se adquieren a cambio de enviar la señal equivocada al mercado informal. El principal desafío estriba por lo tanto en el diseño de alternativas políticas que confronten las causas fundamentales de la informalidad, aumentando la capacidad de las familias de bajos ingresos para pagar por la vivienda y limitando al mismo tiempo los precios de suelos con infraestructura de servicios públicos. Las mejoras de transporte, los impuestos prediales, la recuperación de plusvalías y las regulaciones más inteligentes sobre el uso del suelo por toda la ciudad son alternativas que merecen consideración.

Hay mucho más por aprender sobre los asentamientos informales, como por ejemplo las razones por las que los hogares optan por esta solución de vivienda aun cuando tengan opciones a su alcance en el mercado formal. Una mejor comprensión de estos procesos es fundamental para elaborar políticas efectivas para reducir la informalidad.

### Referencias

- Abiko, Alex, Luiz Reynaldo de Azevedo Cardoso, Ricardo Rinaldelli, and Heitor Cesar Riogi Haga. 2007. "Basic Costs of Slum Upgrading in Brazil." *Global Urban Development Magazine* 3:1-23
- Abramo, Pedro, ed. 2003. *A cidade da informalidade: O desafio das cidades Latino-americanas*. Rio de Janeiro: Librería Sette Letras.
- . 2006. "Características "Estruturais do Mercado Informal de Solo in Rosen-Ackerman (1977) as Grandes Metrópoles Latino-Americanas." Unpublished manuscript submitted to the Lincoln Institute of Land Policy
- . 2009. *Favela e mercado informal: A nova porta de entrada dos pobres nas cidades Brasileiras*. Porto Alegre, Brazil: Coleção Habitar/FINEP.
- Acioly, Claudio, Jr. 2010. "The Informal City and the Phenomenon of Slums: The Challenges of Slum Upgrading and Slum Prevention." In *New Towns for the 21st Century: The Planned versus the Unplanned City*, 222–231. Michelle Provoost (Red.) Amsterdam: International New Town Institute, SUN Architecture.
- Alonso, W. 1964. *Location and Land Use*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Antwi, Adarkwah, and John Adams. 2003. "Economic Rationality and Informal Land Transactions in Accra." *Journal of Property Research* 20:67–90.
- Aristazabal, Nora, and Andres Gomes. 2004. "Improving Security without Titles in Bogotá." *Habitat International* 28:245-258. .
- Bahl, R. W., and Johannes F. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington, DC: Oxford University Press on behalf of the World Bank..

- Baross, Paul. 1990. "Sequencing Land Development: The Price Complications of Legal and Illegal Settlement Growth." In *The Transformation of Land Supply Systems in Third World Cities*, ed. Paul Baross and Jan van der Linden. Aldershot, UK: Gower.
- Bertaud, Alain. 1992. "The Impact of Land-Use Regulations on Land Supply, Consumption and Price." *Regional Development Dialogue* 13:35–40.
- Borrero, Oscar, Esperanza Durán, Jorge Hernández, and Magda Montaña. 2011. "Evaluating the Practice of Betterment Levies in Colombia: The Experience of Bogotá and Manizales." Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.
- Brain, Isabel, Pablo Celhay, José Joaquín Prieto, and Francisco Sabatini. 2009. "Living in Slums: Residential Location Preferences in Santiago, Chile." *Land Lines* 21 (4): 14–19.
- Brueckner, J. K., and Harris Selod. 2009. "A Theory of Squatting and Land Tenure Formalization in Developing Countries." *American Economic Journal* 1:28–51.
- Calderon, Julio Cockburn. 2001. "Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización." In *¿Ha mejorado el bienestar de la población?* Lima: INEI.
- Chen, S., and M. Ravallion. 2008. "The Developing World Is Poorer Than We Thought, but No Less Successful in the Fight against Poverty." Policy Research Working Paper Series 4703. Washington, DC: World Bank.
- Damasio, Cláudia, Claudio Gutierrez, Gevaci Perroni, and Jacquelin Menegassi. 2008. *Estudo de Caso de Urbanização social no Município de São Leopoldo*. Unpublished report presented to the Lincoln Institute of Land Policy.
- Davis, M. 2006. *Planet of Slums*. New York: Verso.
- Deininger, Klaus, and Gershon Feder. 2009. *Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy*. Washington, DC: Oxford University Press on behalf of the World Bank.
- De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Dowall, David E. 1991. "Less Is More: The Benefits of Minimal Land Development Regulation." Working Paper. Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development.
- Dowall, David E., and G. Clarke. 1991. "Making Urban Land Markets Work." Working Paper. Washington, DC: World Bank.
- Durand-Lasserve, Alain. 1996. "Regularization and Integration of Irregular Settlements: Lessons from Experience." Urban Management Programme. Working Paper Series: 6. UNDP/UNCHS/World Bank.
- Field, Erica. 2003. "Fertility and the Gender Distribution of Household Assets." Paper presented at the IUSSP Seminar on Poverty, Programs and Demographic Outcomes. Mexico City, November 2003..
- Field, Erica, and M. Torero. 2004. "Do Property Titles Increase Credit Access among the Urban Poor? Evidence from Peru." Paper presented at the America Economics Association Annual Meetings. San Diego, January 2004.
- . 2007. "Entitled to Work: Urban Tenure Security and Labor Supply in Peru." *Quarterly Journal of Economics* 122:1561–1602.
- Fujita, Masahisa. 1991. *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Furtado, F, V.F. Rezende, M.T. Oliveira, and P. Jorgensen. 2010. "Sale of Building

- Rights: Overview and Evaluation of Municipal Experiences.” Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.
- Galiani, Sebastian, and Ernesto Scharrotsky. 2004. “The Health Effects of Land Titling.” *Economics and Human Biology* 2:353–372.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling.” *Journal of Public Economics* 94:700–729.
- Harris, J. R., and M. P. Todaro. 1970. “Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis.” *American Economic Review* 60:126–142.
- Holston, James. 1991. “The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil.” *Comparative Studies in Society and History* 33:695–725.
- Gamarra Huayapa, Margarita. 2008. “Experience with the Betterment Levy in Peru.” Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Isard, Walter. 1956. *Location and Space-Economy: A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*. Cambridge, MA: published jointly by the Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley.
- Jimenez, Emmanuel. 1984. “Tenure Security and Urban Squatting.” *Review of Economics and Statistics* 66:556–567.
- Kapoor, Mudit, and David Leblanc. 2004. “Measuring the Risk of Housing Investment in the Informal Sector: Theory and Evidence from Pune, India.” Policy research working paper. Washington, DC: World Bank.
- Lanjouw, Jean O., and Philip Levy. 2002. “Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador.” *Economic Journal* 112:986–1019.
- Lewis, W. A. 1954. “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor.” *Manchester School* 22:139–191.
- Maldonado, Maria Mercedes. 2007. “The Nuevo Usme and Pereira Projects: Mobilization of Land Value Increment for Provision of Serviced Land for Social Housing.” In eds. *Land and Urban Policies for Poverty Reduction*, ed. Mila Freira, Ricardo Lima, Dean Cira, Bruce Ferguson, Christine Kessides, José Mota Aroudo, and Diana Motta, vol. 1, 89–101. Proceedings of the Third International Urban Research Symposium held in Brasilia, April 2005. Washington, DC: World Bank; Brasilia: IPEA.
- Maldonado, Maria Mercedes, and M. O. Smolka. 2003. “Using Value Capture to Benefit the Poor: The Usme Project in Colombia.” *Land Lines* 15 (3) :15–31.
- Oliveira, Fabricio de. 1999. *Valorização fundiária e custos de urbanização na XVII R.A. Campo Grande—uma primeira aproximacao com o caso do Rio de Janeiro*. Unpublished report presented to the Lincoln Institute of Land Policy.
- Payne, Geoffrey, and Edesio Fernandes. 2001. “Legality and Legitimacy in Urban Tenure Issues.” Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Peattie, Lisa, and José Antonio Aldrete-Haas. 1981. “‘Marginal’ Settlements in Developing Countries: Research, Advocacy of Policy, and Evolution of Programs.” *Annual Review of Sociology* 7:157–175.
- Rabello de Castro, Sonia. 1999. “Favela bairro programme: A Brief Institutional Analysis of Its Land Aspects.” In *Proceedings: Tenure Security Policies in South African, Brazilian, Indian and Sub-Saharan African Cities: A Comparative Analysis*. Johannesburg: Centre of Applied Legal Studies.
- Rezende, V. F., F. Furtado, M. T. Oliveria, and P. Jorgensen. 2006. “Review of the

Literature on the Foundations of Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): The Sale of Building Rights in Brazil.” Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.

Richardson, Harry Ward. 1977. *The New Urban Economics, and Alternatives*. London: Pion.

Rojas, Eduardo. 2001. “The Long Road to Housing Reform: Lessons from the Chilean Experience.” *Housing Studies* 16 (4).

Rolnik, Raquel. 1997. *A cidade e a lei: Legislação e territórios em São Paulo, 1870–1930*. São Paulo: Studio Nobel.

Sandroni, Paulo. “A New Financial Instrument of Value Capture in Sao Paulo: Certificates of Additional Construction Potential.” In *Municipal Revenues and Land Policies*, ed. Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hond. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Forthcoming.

Shoup, Donald C. 1994. “Is under-investment in public infrastructure an anomaly?” 236–250. In *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Gareth Jones and Peter M. Ward (eds.) Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. O. 2003. “Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução.” In *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, ed. P. Abramo. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ.

Smolka, M. O., and David Amborski. 2000. “Value Capture for Urban Development: An Inter-American Comparison.” Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.

Smolka, M. O., and Ciro Biderman. 2009. “Measuring Informality in Housing Settlements: Why Bother?” *Land Lines* 21 (2): 14–19.

Smolka, M. O., and Claudia De Cesare. 2006. “Property Taxation and Informality: Challenges for Latin America.” *Land Lines* 18 (2): 14–19.

Smolka, M. O., and Fernanda Furtado, eds. 2001. *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Eurelibros: LOM Ediciones.

Smolka, M. O., and Adriana de A. Larangeira. 2008. “Informality and Poverty in Latin American Urban Policies.” In *The New Global Frontier: Cities, Poverty and Environment in the 21st Century*, ed. G. Martine, G. MacGranahan, M. Montgomery, and R. C. Fernandez, 99–114. London: Earthscan.

Todaro, M. P. 1969. “A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries.” *American Economic Review* 5:138–148.

Turnbull, Geoffrey K. 2008. “Squatting, Eviction and Development.” *Regional Science and Urban Economics* 38:1–15.

Turner, John F. C., and R. Fichter. 1972. *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. New York: Macmillan.

UN-HABITAT. 2003 *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*. London: UN-HABITAT/Earthscan.

———. 2005. *Annual Report*.

———. 2006. *The State of the World’s Cities 2006/7*.

Valladares, Licia do Prado. 2005. *A invenção da favela: Do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Water, Isard. 1956. *Location and Space-Economy A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*. Cambridge, MA: published jointly by the Technology Press of the Massachusetts Institute of

Technology and Wiley.

World Bank. 2006. Brazil Inputs for a Strategy for Cities: A Contribution with a Focus on Cities and Municipalities. Report 35749-BR. Vol. 1. Washington, DC: World Bank.