

Regularización de asentamientos informales en América Latina



EDÉSIO FERNANDES

Regularización de asentamientos informales en América Latina

Edésio Fernandes

Serie de Informes sobre Enfoque en Políticas de Suelo

El Lincoln Institute of Land Policy publica su serie de informes “Policy Focus Report” (Enfoque en Políticas de Suelo) con el objetivo de abordar aquellos temas candentes de política pública que están en relación con el uso del suelo, los mercados del suelo y la tributación sobre la propiedad. Cada uno de estos informes está diseñado con la intención de conectar la teoría con la práctica, combinando resultados de investigación, estudios de casos y contribuciones de académicos de diversas disciplinas, así como profesionales, funcionarios de gobierno locales y ciudadanos de diversas comunidades.

Sobre este informe

Este informe se propone examinar la preponderancia de asentamientos informales en América Latina y analizar los dos paradigmas fundamentales entre los programas de regularización que se han venido aplicando —con resultados diversos— para mejorar las condiciones de estos asentamientos. El primero, ejemplificado por Perú, se basa en la legalización estricta de la tenencia por medio de la titulación. El segundo, que posee un enfoque mucho más amplio de regularización, es el adoptado por Brasil, el cual combina la titulación legal con la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y las estructuras para el apoyo comunitario. En la elaboración de este informe, el autor adopta un enfoque sociológico para realizar este análisis en el que se pone de manifiesto que, si bien las prácticas locales varían enormemente, la mayoría de los asentamientos informales en América Latina transgrede el orden legal vigente referido al suelo en cuanto a uso, planeación, registro, edificación y tributación y, por lo tanto, plantea problemas fundamentales de legalidad. Por añadidura, la solución de estos problemas no conduce de forma directa a una mejora de los servicios públicos, a menos que la mejora de los servicios se plantee como parte de un programa de regularización mucho más amplio.

La regularización del uso ilegal del suelo sigue constituyendo un trabajo en curso, y el Programa de América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln se ha marcado como objetivo, desde hace ya tiempo, el de abordar el problema de la informalidad y su impacto. Este informe forma parte de un conjunto de programas de investigación, educación y capacitación que, junto con sus pertinentes publicaciones, documentan el trabajo de muchos colegas en países de la región y el resto del mundo. Se puede obtener información adicional sobre este tema en el sitio web del Instituto Lincoln: www.lincolninst.edu/aboutlincoln/latin-america-caribbean.asp.

Copyright © 2011 por Lincoln Institute of Land Policy.
Todos los derechos reservados

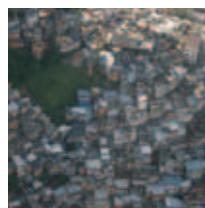


113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400, USA
Teléfono: 1-617-661-3016 ó 1-800-526-3873
Fax: 1-617-661-7235 ó 1-800-526-3944
Correo electrónico: lac@lincolninst.edu
Web: www.lincolninst.edu

ISBN 978-1-55844-202-3
Policy Focus Report/Code PF023

PORTADA:

Un asentamiento regularizado con calles nuevas y otros servicios en el área Nova Conquista de Diadema, Brasil.



Índice

2 Resumen ejecutivo

4 Capítulo 1. Los desafíos del desarrollo informal

- 5 Aspectos sociolegales de la informalidad
- 7 La carga de la informalidad
- 9 Intervenciones para resolver la informalidad

11 Capítulo 2. Como definir y medir el desarrollo inmobiliario informal y evaluar sus causas

- 11 Problemas de definición
- 13 Desafíos de medición
- 15 Causas del desarrollo informal
- 19 Resumen

20 Capítulo 3. La regularización de asentamientos informales consolidados

- 21 Desafíos de la regularización
- 21 ¿Por qué regularizar?
- 23 ¿Quién puede regularizar?
- 24 ¿Quién paga las cuentas y cómo?
- 26 ¿Cuáles son los resultados?
- 28 Resumen

29 Capítulo 4. Experiencias de regularización: Los casos de Perú y Brasil

- 30 La titulación como desencadenante del desarrollo:
La experiencia de Perú
- 34 La seguridad de tenencia como un programa integrado:
La experiencia de Brasil
- 37 Evaluación de las experiencias de regularización
- 39 Consecuencias imprevistas
- 41 Resumen

42 Capítulo 5. Temas legales adicionales relacionados con la regularización

- 42 Tipos de derechos de tenencia
- 44 Temas legales de ocupación del suelo
- 45 Cómo asegurar la estabilidad de los beneficios para los pobres
- 46 Derechos de suelo para las mujeres
- 47 Protección ambiental
- 48 Resumen

49 Capítulo 6. Recomendaciones para las políticas de regularización

- 51 Referencias
- 52 Glosario
- 53 Sobre el autor
- 53 Reconocimientos
- 53 Sobre el Lincoln Institute of Land Policy



Resumen ejecutivo



Este asentamiento informal en expansión en la periferia de Lima, Perú, alberga una activa comunidad.

Las viviendas de asentamientos informales en general no tienen títulos legales formales, y pueden mostrar patrones de desarrollo irregular, carecer de servicios públicos esenciales, como alcantarillado, y quizás estén construidas en suelos públicos o ecológicamente vulnerables. Ya sea en suelos privados o públicos, los asentamientos informales se van formando progresivamente a lo largo de varios años, y algunos existen desde hace varias décadas.

Dichos asentamientos frecuentemente se reconocen legalmente como parte del desarrollo normal de la ciudad, ya sea por medidas oficiales concretas y puntuales o por la adquisición de derechos a lo largo del tiempo. Por lo tanto, la definición de informalidad es imprecisa y multidimensional, y abarca aspectos físicos, socioeconómicos y legales. Estas diferencias de definición dificultan las comparaciones cuantitativas en el espacio y el tiempo, pero de todas maneras

se reconoce que la informalidad constituye un porcentaje significativo de las grandes ciudades latinoamericanas, que oscila entre un décimo y un tercio del total de residencias urbanas.

Un aspecto clave de la informalidad es la carencia de un título *de jure* o formal, si bien muchos residentes urbanos se sienten seguros con solo tener derechos de propiedad *de facto* adquiridos por prácticas consuetudinarias. Los residentes de asentamientos informales desarrollados en suelos privados a menudo cuentan con un boleto de compraventa o documento similar, de manera que estas propiedades se compran y venden regularmente.

La informalidad se puede atribuir a muchas causas, tales como un bajo nivel de ingresos, un planeamiento urbano poco realista, carencia de suelos con acceso a servicios públicos y/o viviendas de interés social, y un sistema legal disfuncional. La informalidad provoca unos costos muy elevados para sus residentes, como una tenencia precaria, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos. También genera un alto costo directo para los gobiernos locales, que deben adoptar programas de mejoras, además de una cantidad sustancial de costos indirectos que surgen del impacto de la informalidad en el terreno de la salud pública, de la violencia criminal y de otros problemas sociales asociados.

La mayoría de los países de América Latina ha intentado adoptar políticas de regularización de asentamientos informales pero la experiencia demuestra, sin embargo, que los programas de regularización tienen que diseñarse cuidadosamente tanto para no empeorar las condiciones de los residentes de bajos ingresos a quienes se desea ayudar,

como para no estimular el desarrollo de nuevos asentamientos informales. Si bien los costos financieros de los programas de regularización varían mucho, los residentes de las áreas regularizadas rara vez contribuyen económicamente a sufragar estos costos. En resumidas cuentas, la falta de ingresos asociada a la regularización ha frenado el fomento de estos programas.

Los programas de regularización responden a dos paradigmas principales. El primero, ejemplificado por Perú, se basa en la legalización estricta de la tenencia por medio de la titulación. Este método está inspirado en la hipótesis de Hernando de Soto, el cual sostiene que la seguridad de la tenencia es un desencadenante del desarrollo, pues estimula el acceso al financiamiento, la actividad económica y las mejoras residenciales. De 1996 a 2006, Perú otorgó más de 1,5 millones de títulos de propiedad a un costo promedio de 64 dólares por hogar. Los análisis realizados han concluido que la tenencia formal tuvo muy poco impacto sobre el acceso al crédito, generó cierta inversión en viviendas y puede haber contribuido a aliviar la pobreza en cierta medida, si bien los canales causales de este último efecto no están del todo claros. La tenencia formal, por otro lado, aumentó el valor de las propiedades en aproximadamente un 25 %, excediendo con creces el costo de titulación.

Por su parte, los programas de regularización más amplios adoptados por Brasil combinan la titulación legal con la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y la implementación de estructuras de soporte comunitario. A un costo de 3.500 a 5.000 dólares por hogar, estos programas resultan mucho más costosos que el sistema de titulación de Perú, de manera que Brasil ha podido cubrir una cantidad más modesta de hogares. Paradójicamente, la mejora de servicios se da con frecuencia cuando ha habido pocos o no habido ningún cambio en la tenencia legal, si bien la cantidad de títulos de propiedad esta aumentando. Las

escasas evaluaciones que se han realizado indican que el aumento en el valor de las propiedades debido a la mejora de servicios excedió su costo, en forma similar a Perú, aun cuando el porcentaje de plusvalía es menor que en los emprendimientos urbanos nuevos.

Las recomendaciones para mejorar las políticas de regularización y sus programas específicos tienen que abordar los siguientes temas:

1. Evaluar el funcionamiento de los programas de regularización, mediante la recopilación de datos de referencia antes de la implementación del programa, así como de datos posteriores sobre los costos y resultados de los programas.
2. Diseñar políticas y programas a medida, porque es poco probable que un método único funcione bien en todas las situaciones.
3. Usar sistemas de titulación apropiados (dominio pleno, derecho de arriendo, cooperativas, fideicomisos de suelos o propiedades comunales) para asegurar la sustentabilidad socioeconómica de la comunidad.
4. Hacer participar tanto a hombres como a mujeres, para evitar el desequilibrio de género en el proceso, y para aumentar su efectividad a largo plazo.
5. Hacer que la regularización sea más autosustentable financieramente, por medio de impuestos sobre la propiedad y cargos por las mejoras de infraestructura y servicios urbanos, para recuperar, de este modo, parte de la plusvalía obtenida por el suelo; y aplicar una carga fiscal equitativa sobre todos los segmentos de la sociedad.
6. Respaldar más las actuaciones de investigación y análisis para determinar si la situación está mejorando o, por el contrario, empeorando en ciudades específicas, y prevenir el establecimiento de nuevos asentamientos informales, particularmente cuando se crea que éstos han sido causados precisamente por los propios programas de regularización.



CAPÍTULO 1

Los desafíos del desarrollo informal

Las viviendas improvisadas ofrecen una opción alternativa, pero inadecuada, para familias de bajos ingresos en Villa Nueva, Guatemala.



Los asentamientos informales son una forma común, y frecuentemente preponderante, de emprendimientos residenciales urbanos en la mayoría de los países latinoamericanos. Dichos emprendimientos son el resultado, en parte, de una ocupación ilegal o subdivisión no permitida de los suelos y, en parte, de prácticas de exclusión que han contribuido a la existencia de condiciones históricas de desigualdad en cuanto a crecimiento económico y distribución de la riqueza. Si bien los procesos informales para obtener el acceso al suelo han provisto de viviendas a una gran cantidad de pobres urbanos, estos constituyen, en última instancia, un medio inadecuado e ineficiente para satisfacer la necesidad creciente de desarrollo sustenta-

ble de comunidades seguras en América Latina y el resto del mundo.

Los asentamientos informales normalmente son establecidos por emprendedores ilegales o nuevos residentes que ocupan suelos públicos, comunales o privados. En la mayoría de los casos, los emprendedores o residentes demarcan lotes y comienzan a construir viviendas rudimentarias. Inicialmente, los servicios públicos, como la pavimentación, el alumbrado de calles, el agua y el alcantarillado son inexistentes. Con el paso del tiempo, las edificaciones se expanden, los materiales provisionales se reemplazan con otros más duraderos, y los servicios públicos comienzan a aparecer. Con frecuencia, el suministro de servicios públicos estimula la construcción. Esta consolidación

física puede prolongarse durante muchos años, dando lugar a comunidades con una cantidad significativa de edificios de ladrillo de dos o más pisos, calles pavimentadas y aceras, y centros comerciales.

En las primeras etapas de dichos asentamientos, la tenencia suele ser insegura, en particular si estos asentamientos están ubicados en suelos públicos, comunales o privados que fueron ocupados ilegalmente por los nuevos residentes. Los asentamientos en suelos privados no cuentan, en general, con un registro formal de la propiedad, pero sus ocupantes compran con frecuencia lotes demarcados ilegalmente por el dueño de la parcela o por los anteriores ocupantes, y cuentan en ocasiones hasta con boletos de compra venta.

Con el tiempo, la seguridad de la tenencia puede aumentar, pero normalmente es *de facto* y no *de jure*. En muchos casos, los asentamientos informales se regularizan mucho más tarde con el reconocimiento formal de las autoridades públicas, el suministro o mejora de los servicios públicos, y el reconocimiento formal de la propiedad o posesión legal del lote, ya sea individual o de otro tipo. La falta prolongada de reconocimiento legal de la tenencia puede impedir la provisión de servicios, la disponibilidad de otra infraestructura urbana y la legalidad general de la residencia urbana.

Las autoridades y la opinión pública tienden a ser más tolerantes con los asentamientos informales que cuentan con documentación precaria (por ejemplo, boletos de compra venta, contratos, recibos) a la hora de establecer los vínculos sucesivos de transferencia de las propiedades, pero son más intransigentes con los asentamientos que se generaron originalmente por invasión de suelos (Fernandes 2007). No obstante, un principio legal básico regula el hecho de que el tiempo genera derechos, de manera que las demandas contra la precariedad en la

tenencia del suelo pueden convertirse con el paso del tiempo en un derecho consolidado en cuanto a la titularidad del suelo, como si se tratara de un caso de usucapión.

ASPECTOS SOCIOLEGALES DE LA INFORMALIDAD

Si bien las prácticas locales varían mucho, la mayoría de los emprendimientos informales de suelos en América Latina transgrede el orden legal vigente sobre el uso, planeamiento, registro, edificación y tributación de los suelos. Por lo tanto, desde una perspectiva legal, los asentamientos informales tienen problemas fundamentales de legalidad. No obstante, aquellos que consideran que el orden legal es intrínsecamente ilegítimo minimizan este aspecto y recurren a la noción de “pluralismo legal” para explicar el desarrollo informal de los suelos.

Esta última perspectiva sostiene que el mismo orden legal puede dar lugar a derechos generados por medio de procedimientos de derecho formales y reglas consuetudinarias informales, como es el caso en ciertas prácticas sociales (relaciones matrimoniales, por ejemplo) que permiten la coexistencia simultánea de leyes y normas tanto de derecho como consuetudinarias.

También es evidente que las reglas informales no aparecen de forma espontánea, sino que son un reflejo de procedimientos y prácticas tradicionales como, por ejemplo, aquellos relacionados con derechos de edificación, permisos, servidumbres de paso, ventas, herencias y registros, y se adaptan constantemente a las necesidades específicas de los grupos sociales afectados. El reparto de derechos y justicia en los asentamientos informales está en general muy regulado, pero es informal. En muchos asentamientos consolidados, el uso y desarrollo informal de los suelos está gobernado estrictamente por prácticas establecidas, y muchas transacciones son autorizadas (con el correspondiente

cobro de aranceles) por autoridades informales, incluso con procesos informales de registro.

No obstante, no cabe duda de que los sistemas legales favorecen a aquellos grupos socioeconómicos que pueden encontrar con más facilidad los instrumentos y mecanismos que necesitan para defender de forma efectiva sus derechos e intereses sobre el suelo. En la mayoría de los casos, la “otra forma de legalidad” de los asentamientos informales se expresa como un reconocimiento de derechos de segunda clase para ciudadanos de segunda clase. Los residentes de asentamientos informales no solo carecen de derechos plenos sobre el suelo, sino que tampoco tienen los recursos financieros o de otro tipo (alfabetismo, información, educación, conexiones y acceso a abogados) que normalmente son necesarios para poder acceder al sistema administrativo y judicial. Los pobladores informales son especialmente vulnerables al desalojo y a la reubicación “negociada”.

El reconocimiento de los aspectos ilegales del desarrollo informal no significa, de ninguna manera, que las personas que viven en los asentamientos informales no tengan derechos, o que deberían ser reprimidos o desalojados. En algunos casos quizá no tengan derechos sobre el suelo, o derecho a quedarse en los suelos que ocupan, pero casi siempre tienen otros derechos resultantes de su ocupación. Estos derechos deben ser reconocidos por los dirigentes políticos y los jueces, como por ejemplo, el derecho de los residentes a ser compensados equitativamente por sus edificaciones propias y las instalaciones comunes en caso de desalojo.

Estos derechos son importantes y, por lo tanto, los dirigentes políticos no pueden desdiseñar, ni subestimar ni rechazar las dimensiones legales del fenómeno de los asentamientos informales. Son precisamente aquellos que no comprenden hasta qué punto el asentamiento informal es el resultado del orden legal preponderante los que defienden un statu quo legal que excluye a

Los desalojos forzados y la destrucción de asentamientos informales dan lugar a nuevos emprendimientos de propiedad horizontal en Recife, Brasil.



una gran cantidad de gente. Consecuentemente, el desafío es construir un orden legal legítimo e inclusivo que respete los procesos informales de justicia distributiva reflejados en las prácticas diarias de dichos asentamientos informales en vez de oponerse a la legitimidad y legalidad de los asentamientos informales.

LA CARGA DE LA INFORMALIDAD

Desde una perspectiva más amplia, el conjunto de cargas que supone los emprendimientos informales ha sido fundamentalmente pernicioso para las ciudades, la población urbana en general y los residentes de los asentamientos informales en particular. Las implicaciones de este fenómeno son múltiples y de gravedad desde los puntos de vista legal, social, medioambiental, político y económico.

Cargas legales

La informalidad causa, en primera instancia, una falta absoluta de seguridad en la tenencia, lo cual expone a los residentes de asentamientos informales al riesgo permanente de desalojo por parte de las autoridades públicas o los propietarios legítimos del suelo. En el pasado, algunas ciudades recurrían al desalojo forzoso como política pública generalizada, pero esta práctica ha sido abandonada casi por completo después de la democratización política ocurrida durante las décadas de 1980 y 1990. No obstante, hay señales preocupantes de que las prácticas de desalojo son recurrentes tanto en áreas urbanas como rurales de América Latina. Un estudio señala que entre 2004 y 2006 fueron desalojadas casi 150.000 personas en quince países latinoamericanos, resultando la mayor cantidad en Brasil (70.637), seguido de Perú (42.728), México (10.374) y Venezuela (6.848) (COHRE 2006).

La falta de títulos de suelo plenamente reconocidos significa frecuentemente que los residentes de los asentamientos informales no pueden ejercer sus derechos ciudadanos básicos. En muchos casos no tienen, siquiera, un domicilio oficial, lo cual hace prácticamente imposible que puedan acceder a crédito alguno en comercios y bancos; recibir correspondencia; demostrar que son residentes municipales; o exigir a la policía una orden de registro para entrar en su casa.

Cargas sociales

Las comunidades de los asentamientos informales han sido excluidas del acceso normal a los beneficios del desarrollo urbano, como son los servicios públicos, la infraestructura, los espacios públicos y los establecimientos colectivos. En las zonas informales consolidadas, la presencia de autoridades públicas, tales como policía o bomberos, es en general deficitaria.

El estigma cultural asociado a las comunidades informales es también causante de que a menudo los residentes se vean excluidos del mercado de trabajo formal llegándose, incluso y literalmente, a que se construyan muros perimetrales en sus comunidades para aislarlas de las zonas adyacentes. Más aún, con mucha frecuencia, las autoridades y la opinión pública identifican a los residentes de los asentamientos informales como individuos marginales y, por lo tanto, han sido y son blanco de políticas represivas, incluido el uso indiscriminado de violencia de la policía. La vulnerabilidad socioeconómica de estas comunidades las ha hecho presa fácil de predadores, como los traficantes de drogas o el crimen organizado, especialmente en ciudades de Colombia, Brasil y México.

Cargas urbano-ambientales

El desarrollo inmobiliario informal ha generado ciudades fragmentadas y barrios

precarios, marcados profundamente por muchas formas de riesgos para la salud y la seguridad; degradación medioambiental; contaminación; y condiciones sanitarias inadecuadas. Las condiciones generales de vivienda en estos asentamientos no cumplen con las mínimas normas urbanísticas: calles estrechas, ocupación densa, construcción precaria, acceso y circulación difícil, falta de ventilación, falta de alcantarillado y carencia de espacios públicos. En muchas ciudades, la ocupación informal se produce en áreas cercanas a reservorios de agua, áreas propensas a aludes e inundaciones, o bosques protegidos, lo cual supone otra amenaza.

Cargas políticas

El mantenimiento de situaciones legales ambiguas que no están reconocidas plenamente y en las que la gente no tiene derechos claramente definidos, ha sometido a los residentes de los asentamientos informales a la manipulación política de partidos de todo el

espectro político. La literatura académica ha demostrado una y otra vez que las formas tradicionales de clientelismo político, mediante las cuales los dirigentes realizan promesas electorales para resolver los problemas que afectan los asentamientos informales, tienden a perpetuar la informalidad. Los pobres urbanos han sido frecuentemente alienados y excluidos de muchas maneras del proceso político, y su residencia en asentamientos informales los ha hecho aún más vulnerables.

Cargas económicas y fiscales

Las cargas económicas constituyen quizá, la dimensión menos mencionada del desarrollo inmobiliario informal, aun cuando los costos para la sociedad resultan sorprendentemente altos. Si bien muchos creen que la informalidad es una opción poco costosa de acceder a suelos y viviendas urbanas, el desarrollo informal genera ciudades intrínsecamente ineficientes además de una gestión urbanística costosa. Los programas de regu-

Los pobladores informales que viven sobre un exbasural en San Salvador, El Salvador, escribieron: “Queremos que cumplan sus promesas. El pueblo necesita agua, vivienda y luz, madera, lámina. Cumplan los acuerdos que existen en la Constitución”.



prevenir el establecimiento de nuevos asentamientos informales. El otro consiste en resolver las deficiencias de los asentamientos existentes por medio de programas que:

- brinden un reconocimiento legal formal a las comunidades, incluidos el reconocimiento de la propiedad, ya sea individual o de otra forma, y la posesión legal;
- remedien las deficiencias de los servicios públicos; y
- promuevan las oportunidades económicas y el crecimiento local.

Este informe, si bien hace hincapié en la importancia crucial de concebir e implementar una serie de políticas preventivas para ampliar las condiciones de acceso a suelos y viviendas urbanas con suministro de servicios públicos, se concentra principalmente en un análisis de las experiencias de regularización de los asentamientos informales existentes. En el contexto de estas experiencias, el informe presta particular atención a los aspectos legales de la regularización, sin omitir otras dimensiones, como el acceso a infraestructuras y provisión de servicios, y los requisitos de mejoras, calidad de construcción y programas socioeconómicos, especialmente cuando estas medidas interactúan con las dimensiones legales.

Reconociendo las dificultades para llegar a conclusiones generalizadas sobre las políticas y los procesos que son expresiones intrínsecas de cada realidad nacional y local, este informe organiza los principales aspectos conceptuales del debate sociolegal sobre los esfuerzos de regularización en América Latina, concentrándose en los dos paradigmas legales más distintivos de la región: los de Perú y Brasil.

El informe intenta proporcionar elementos para que las instituciones y organizaciones internacionales, nacionales y locales, así como los gobiernos nacionales y locales que han estado involucrados de una manera u

otra en la formulación de políticas de regularización, puedan efectuar una evaluación general. También brinda información que pueda servir de guía a las nuevas políticas de regularización en otras regiones donde el fenómeno del desarrollo informal está comenzando a ser reconocido, sobre todo en África, Asia y el Medio Oriente.

No es sorprendente que la evidencia demuestre que las iniciativas exitosas de regularización tienen que estar diseñadas para adaptarse a los hechos y antecedentes de cada asentamiento informal, en particular, y al contexto nacional en general. Para ilustrar este punto, es necesario considerar que el tema específico de la legalización de los títulos del suelo debe variar en cada situación. En Colombia, por ejemplo, la ocupación de suelos privados no puede tratarse con el mismo enfoque legal que la ocupación de suelos públicos, ya que la ley impide a las autoridades públicas que se apliquen las reglas contractuales tradicionales a las propiedades públicas.

Por otro lado, la regularización de una *favela* brasileña que se originó en la ocupación individual o colectiva de suelos exige un enfoque legal distinto al que se necesitaría si se tratara de una subdivisión de suelos irregular creada por medidas ilegales tomadas por emprendedores de suelos. De la misma manera, los suelos comunales, como los *ejidos* mexicanos, tienen su propio estado legal.

Si bien cierto que puede aprenderse mucho de las experiencias pasadas, no es menos cierto que aún queda mucho por aprender sobre cómo regularizar los asentamientos informales. Cada país tiende a utilizar un método distinto, y cada uno tiene puntos fuertes y puntos débiles. No obstante, la experiencia actual justifica una evaluación de las ventajas y desventajas que ofrecen las diversas estrategias de regularización.



CAPÍTULO 2

Cómo definir y medir el desarrollo inmobiliario informal y evaluar sus causas



El debate sobre la magnitud y persistencia del acceso informal al suelo urbano y la vivienda en los países de América Latina existe desde hace casi 50 años. Los dirigentes políticos, legisladores y académicos debaten con regularidad las causas e implicaciones del desarrollo informal, y consideran la naturaleza y el contexto de políticas públicas necesarias para resolverlo, tanto para regularizar asentamientos informales existentes, como para evitar que el fenómeno se expanda. Sin embargo, el progreso en esta materia presenta con frecuencia muchas dificultades, debido a la falta de acuerdo sobre lo que constituye “informalidad”, de manera que el análisis se ha visto afectado desde hace tiempo por problemas de definición y medición.

PROBLEMAS DE DEFINICIÓN

Hay varios conjuntos de características relevantes para tratar de definir la informalidad.

Características del desarrollo

El desarrollo inmobiliario informal comprende muchas dimensiones y variantes en las ciudades de América Latina, tales como:

- Ocupación de suelos públicos, comunales y privados, seguida de autoconstrucción (*favelas, barriadas, villas miseria, villas de emergencia, chabolas, tugurios*), a veces en subdivisiones que habían sido aprobadas originalmente;
- La subdivisión sin licencia de suelos privados, comunales y públicos para vender lotes individuales, seguida de autoconstrucción (*barrios, loteos piratas, loteos irregulares, loteos clandestinos*);

Asentamientos informales, nuevos emprendimientos de viviendas públicas y barrios establecidos coexisten en la Ciudad de Panamá.

- Proyectos irregulares de viviendas públicas (*conjuntos habitacionales*), algunos de los cuales se han ido convirtiendo gradualmente en extralegales;
- La urbanización y el desarrollo de zonas catalogadas como rurales;
- La subdivisión no autorizada de lotes legales preexistentes para la construcción de edificios adicionales (*casas de frente y fondo*);
- La ocupación generalizada de orillas fluviales, reservorios de agua, laderas de montaña y otras áreas ecológicamente protegidas; y
- La ocupación de espacios públicos, como calles, pavimentos y viaductos.

Si bien tienen características distintas, los asentamientos con una o más de estas características se clasifican frecuentemente como informales. Este término tan poco específico posee la ventaja de tener un alcance amplio, pero al mismo tiempo, su poca especificidad puede impedir el establecimiento de políticas públicas efectivas, como cuando por ejemplo, Calderón (1998) planteó la distinción entre asentamientos ilegales, irregulares y clandestinos para describir distintas clases de desarrollo informal del suelo en Perú.

Características físicas

Los distintos criterios utilizados para clasificar como asentamiento informal un desarrollo inmobiliario relejan con frecuencia la experiencia profesional y el punto de vista académico o institucional de los dirigentes y analistas involucrados en ello. Estos criterios físicos pueden incluir una infraestructura urbanística precaria, servicios públicos y equipos colectivos; construcciones inadecuadas; degradación medioambiental; ausencia de espacios públicos y de esparcimiento, o de instituciones comunitarias y culturales; y predominio de residentes pobres.

En algunas de las encuestas mencionadas a continuación, la sola presencia de uno o dos de estos criterios ha sido suficiente para clasificar un asentamiento como informal.

No obstante, la presencia de una o más de estas características no distingue necesariamente estos asentamientos de otros asentamientos llamados formales, como es el caso de algunas *favelas* brasileñas, consolidadas hace mucho tiempo, que tienen mejor infraestructura urbana, servicios y construcción más sólida que las nuevas subdivisiones formales del suelo en la periferia urbana. Desde luego, la regla general del desarrollo informal en América Latina ha sido la del incremento de su consolidación a lo largo del tiempo.

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*; IBGE 2000) define como bloque de censo informal aquel que cumple las condiciones siguientes: (1) estar formado por un grupo de más de 50 unidades de vivienda; (2) ocupar tierra ilegalmente; y (3) mostrar un modelo de urbanización desordenado y/o carecer de servicios públicos esenciales.

Características socioeconómicas

El perfil socioeconómico de los individuos que viven en asentamientos informales no puede ser el criterio principal para definir la informalidad. La mayoría de las personas que viven en asentamientos informales son, efectivamente, pobres, y la mayoría de los indicadores socioeconómicos —alfabetismo, educación, salud, mortalidad, ingresos y empleo— demuestran sus bajos ingresos y bajo estándar de vida y calidad de vivienda. Ello no obstante, los residentes de muchos asentamientos informales representan una amplia gama de categorías socioeconómicas, especialmente las establecidas en ubicaciones urbanas de alto valor, donde muchos de sus residentes se consideran de clase media.

Más aún, hay mucha gente pobre que vive en asentamientos formales. Según el Instituto Pereira Passos (2002), el 64 % de los pobres de Rio de Janeiro (definidos para este caso como familias que viven con el equivalente de menos de un salario mínimo brasileño) residían fuera de las *favelas*, en *loteos* periféricos, tanto irregulares como regulares (IBGE 2000).

El empleo informal tampoco es exclusivo de los asentamientos informales. Rocinha, la mayor *favela* de Rio de Janeiro, tiene una economía informal dinámica y diversificada, que incluye varias redes sociales y de capital, así como una presencia creciente de proveedores formales de bienes y servicios de consumo.

Aspectos legales

Si hay un factor determinante que subyace y caracteriza a prácticamente todos los tipos de asentamientos informales, este es la violación, de una u otra manera, del orden legal establecido. Los asentamientos informales poseen con frecuencia características similares, pero también problemas legales distintos y específicos que tienen diversas implicaciones. El desarrollo inmobiliario informal en general supone la existencia de una o más formas de ilegalidad intrínseca, ya sea por violación de derechos de propiedad de suelos privados, públicos o comunales; de regulaciones y normas urbanísticas, medioambientales o de construcción; de requisitos de registro; y de disposiciones tributarias.

Los elementos clave para abordar el problema del desarrollo de suelos informales en América Latina son aquellos que determinan la seguridad legal de la tenencia del suelo y el acceso efectivo a suelos y viviendas con servicios públicos. A diferencia de la cuestión de la mejora urbanística, la carencia de una tenencia de suelo legal y segura depende en gran medida de las autoridades públi-



cas, ya que las acciones que los individuos y las comunidades pueden hacer por y para sí mismos son limitadas.

Las viviendas informales se expanden en altura en este barrio de La Plata, Argentina

DESAFÍOS DE MEDICIÓN

Es cierto que muchos indicadores provenientes de fuentes distintas confirman la existencia de desarrollos de suelos urbanos informales a gran escala. De hecho, en América Latina, el desarrollo informal ha sido una de las características emblemáticas del rápido crecimiento urbano, puesto que millones de personas tuvieron acceso a suelo y viviendas urbanas precisamente por medio de mecanismos informales. Sin embargo, no es menos cierto que aún falta conocer de manera más precisa la cuantificación de la informalidad, puesto que la información y los datos obtenidos a todos los niveles, desde el global al local, tienden a ser fragmentarios, imprecisos y muchos de ellos cuestionables.

ONU-HÁBITAT, el Banco Mundial, la Alianza de las Ciudades y otros organismos internacionales han intentado proporcionar estadísticas fiables. En un informe ampliamente utilizado como referencia, ONU-HÁBITAT (2003) sugirió que, en el mundo,

más de mil millones de personas vivían en barrios marginales o asentamientos informales, y que este número llegaría a mil cuatrocientos millones en 2020. Recientemente, ONU-HÁBITAT definió a los desarrollos

CUADRO 1

Definición y medición de barrios marginales por ONU-HÁBITAT

ONU-HÁBITAT ha creado una definición a nivel de hogar con la finalidad de usar encuestas y censos existentes de hogares para identificar a los moradores de barrios marginales en la población urbana. Un hogar de un barrio marginal carece de uno de los siguientes elementos:

- Acceso a abastecimiento mejorado de agua (acceso a suficiente cantidad de agua para uso familiar a un precio asequible y de la cual pueda disponerse sin excesivo esfuerzo);
- Acceso a servicios mejorados de saneamiento (acceso a un sistema de desecho de excrementos, ya sea por medio de inodoros privados o inodoros públicos compartidos por una cantidad razonable de personas);
- Seguridad de la tenencia (evidencia documentaria que demuestre la tenencia segura, o proporcione protección real o presunta frente a desalojos);
- Durabilidad de la vivienda (estructura permanente y adecuada en un lugar no peligroso); y
- Espacio habitable adecuado (cada habitación no es compartida por más de dos personas).

Usando esta definición, ONU-HÁBITAT estima que en 2001 había 924 millones de personas, o sea, el 31,6 % de la población urbana mundial, viviendo en barrios marginales. En las regiones en desarrollo, los pobladores de barrios marginales constituyen el 43 % de la población urbana, en comparación con el 6 % de la población urbana de Europa y otras regiones desarrolladas.

En 2001, Asia tenía 554 millones de pobladores de barrios marginales, equivalente al 60 % del total mundial; África tenía 187 millones (20 % del total); y América Latina y el Caribe tenían 128 millones (14 % del total). Se calcula que, si no se toman medidas firmes o concretas para revertir la situación, en los próximos 30 años la cantidad de pobladores de barrios marginales alcanzará los 2 mil millones de personas en todo el mundo.

Fuente: ONU-HÁBITAT (2006).

informales o barrios marginales como aquellos que cumplen con, al menos, uno de cinco criterios específicos (cuadro 1).

Después de realizar una evaluación de la situación en quince países de América Latina, MacDonald (2004) estimó que por lo menos el 25 % de la población urbana vive en asentamientos informales, porcentaje que aumentó de 111 millones a 127 millones entre 1990 y 2001. El Banco Mundial (2007, 1) reportó que la tenencia informal “es común, y representa alrededor de un tercio de las propiedades residenciales”.

Las estadísticas varían de un país a otro, pero las realidades son similares. Por ejemplo, se estima que en las principales ciudades de Brasil entre el 20 y 25 % de las viviendas se encuentran en suelos ocupados ilegalmente. En Argentina, la población que vive en *villas de emergencia* en Buenos Aires ha crecido un 25 % en los últimos años, albergando a 200.000 personas, es decir, casi el 7 % de los habitantes de la ciudad (Clichevsky 2006).

Las distintas estimaciones realizadas sobre el tamaño y crecimiento de los desarrollos inmobiliarios informales son un claro reflejo de la dificultad para definir la informalidad. Por ejemplo, en Buenos Aires, el porcentaje de hogares sin una tenencia segura, garantizada y estable pasa del 1,37 %, si se define como familias que no son dueñas del suelo que ocupan, al 10,19 %, si se define como aquellas que carecen de títulos o documentos legales de tenencia (Smolka y Biderman 2009, 14). Los datos del censo brasileño indican que la población que vive en asentamientos urbanos informales descendió de 7,0 millones en 1990 a 6,5 millones en 2000. Para poder obtener información más exacta sobre los asentamientos informales sería necesario contar con un mejor análisis cartográfico.

La mayoría de los censos y encuestas ha podido ser más precisa a la hora de determinar los niveles de provisión de servicios

públicos que para cuantificar las viviendas con tenencia ilegal del suelo. Un problema recurrente en las encuestas es la autopercepción, de manera que cuando se pregunta a los encuestados si son dueños de su casa, los residentes responden a menudo afirmativamente, porque así lo perciben. A ello hay que añadir la falta de catastros eficientes de suelos y registros de suelos centralizados en muchos países, lo cual limita la posibilidad de obtener nuevos datos sobre la ilegalidad de las ocupaciones.

Si bien se reconoce que la naturaleza básicamente ilegal del desarrollo informal puede permitir una definición más precisa de ella, las múltiples capas potenciales y superpuestas de ilegalidad también dificultan seriamente la cuantificación del problema. Las dimensiones legales esenciales ofrecen tanto aspectos relacionados con la tenencia del suelo (ocupación de suelos privados, públicos y/o comunales, y subdivisión informal del suelo) como otros en relación con el planeamiento urbanístico (principalmente la subdivisión sin licencia de un terreno propio). Otros aspectos legales, como la falta de registro de las propiedades, la violación de las normas de edificación y los problemas tributarios, son ciertamente importantes y deben reconocerse como tales en su justa medida, pero no son determinantes en el desarrollo informal.

El proceso de acceso informal al suelo urbano y la vivienda en América Latina no es nuevo. Los asentamientos informales en ciudades como Río de Janeiro y Bogotá han existido desde hace muchas décadas y han ido aumentando significativamente en los últimos 30 años. Antes, la mayor parte de los desarrollos informales del suelo tenía lugar en las capitales y otras grandes ciudades, pero ahora también se observa en ciudades medianas e, incluso, en otras menores (tabla 1).

TABLA 1
Cantidad de *favelas* en las municipalidades brasileñas, por población, año 2000

Categoría de población municipal	Cantidad total de municipalidades	Cantidad de <i>favelas</i>	
		Cantidad total de <i>favelas</i>	Cantidad total de hogares en <i>favelas</i>
Hasta 5.000	1.371	61	1.995
5.001–20.000	2.688	436	39.104
20.001–100.000	1.275	1.693	132.834
100.001–500.000	194	3.373	532.047
Más de 500.000	32	6.191	1.654.736
TOTAL	5.560	11.754	2.360.716

Fuente: IBGE (2000).

CAUSAS DEL DESARROLLO INFORMAL

Bajos ingresos

La pobreza y los factores macroeconómicos subyacentes globales y nacionales, especialmente la distribución de la riqueza y la creación de empleo, desempeñan un papel capital en el proceso del desarrollo informal. Es cierto que la mayoría de los habitantes de los asentamientos informales sufre efectivamente de pobreza, pero la pobreza no es la única causa del desarrollo informal de los suelos. De hecho, algunos datos indican que, si bien los niveles de pobreza absoluta han disminuido, la informalidad se ha visto incrementada (IPEA sin fecha).

En Río de Janeiro, por ejemplo, las tasas de crecimiento informal han sido mayores que las tasas de crecimiento de la población urbana y de la pobreza. En 1961, cuando la ciudad tenía una población de alrededor de 3 millones de habitantes, se estimaba que había 300.000 personas (el 10 % de la población) viviendo en *favelas*; en 2009, la ciudad tenía una población de 6 millones de habitantes, y se estimaba que 1,25 millones de pobladores (más del 20 % de los residentes) vivían en *favelas* y otros asentamientos informales. En São Paulo, las viviendas informales eran el 6,9 % del total en 1991, pero aumentaron al 11,4 % en 2001 (Dowall 2007).

Las viviendas públicas brindan una alternativa a residentes de bajos ingresos en Santiago, Chile.



Temas socioespaciales

El proceso de acceso informal al suelo urbano y la vivienda es, en parte, el resultado de factores relacionados con la configuración del ordenamiento espacial. La situación actual refleja lo que se ha venido a denominar como “la incapacidad estructural de las administraciones públicas de los países de América Latina, especialmente a nivel local, para garantizar un acceso suficiente a suelos económicos y con servicios públicos y/o unidades de vivienda en áreas urbanas” (Smolka y Lorangeira 2008). En general, la inversión en infraestructura no se ha financiado suficientemente o se ha dirigido, se manera sesgada, hacia áreas de alto nivel de ingresos. Las autoridades públicas raramente han hecho un auténtico esfuerzo por recaptar para la comunidad la plusvalía generada por la provisión de servicios de infraestructura pública, los cambios de uso del suelo y las regulaciones de los emprendimientos inmobiliarios.

Escasez de viviendas de interés social

El desarrollo informal también se ve afectado por la naturaleza y el alcance de las políticas de vivienda gubernamentales. La insuficiente construcción de viviendas de interés social viene a agravarse por las condiciones

inadecuadas de los proyectos de vivienda ya existentes, muchos de los cuales son de alguna manera ilegales debido a la falta de registro o licencias municipales, o a violaciones de las normas sobre el uso del suelo o de edificación. Además, la mayoría de los pobres han quedado excluidos del acceso a créditos e, incluso, de muchos programas de viviendas públicas a causa de la exigencia, por parte de muchas instituciones crediticias, de credenciales para conceder hipotecas

En Brasil, por ejemplo, aun después del reciente lanzamiento de un programa nacional de vivienda de gran calado, existen muy pocas viviendas formales disponibles para las familias de bajos ingresos (aquellos que viven con menos de tres salarios mínimos brasileños). Solo muy recientemente, los programas de vivienda de la Caixa Econômica Federal (el mayor banco público de América Latina) comenzaron a alcanzar a los grupos de ingresos medios bajos (familias que viven con menos de cinco salarios mínimos brasileños).

Chile es uno de los pocos países de la región que ha implementado una política de vivienda de interés social a gran escala, pero no ha quedado exento de críticas por haber concentrado la construcción de viviendas de interés social en áreas periféricas distantes,

lo cual se traduce en un ahondamiento de la segregación socioespacial (diPasquale y Cummings 2002).

Efectos de los mercados formales

La distribución espacial desigual de la infraestructura urbana por parte de las autoridades públicas, combinada con el proceso general de obtención de suelos y viviendas a través del mercado formal se caracteriza por alcanzar unos precios elevados en relación con los ingresos, precios altos que a su vez, provocan efectos en los emprendimientos informales. Tradicionalmente, los emprendedores privados no se han preocupado de satisfacer las necesidades de los pobres urbanos en las ciudades de América Latina, sobre todo si no estaban apoyados por subsidios públicos significativos, lo cual ha dado más oportunidades al desarrollo informal de los suelos. Aun así, en muchos desarrollos inmobiliarios informales los precios del suelo, las propiedades y los alquileres son elevados, y los servicios públicos, como el abastecimiento de agua, son caros. Los procesos de desarrollo informal frecuentemente suponen operaciones altamente rentables en el mercado informal (Abramo 2009; Smolka y Larangeira 2008).

Clientelismo político

La tradicional manipulación política de las comunidades informales por medio de prácticas clientelistas también alienta el desarrollo informal. Los políticos han prometido con frecuencia títulos cuestionables de suelos públicos, además de determinar también qué suelos públicos era posible ocupar. En algunos casos se han otorgado a los residentes títulos de suelo falsos; en otros, los funcionarios de gobierno se han beneficiado de los nuevos emprendimientos, tanto financiera como políticamente. Por tanto, no cabe duda de que las acciones de las autoridades públicas pueden afectar no solo al crecimiento

de la informalidad, sino también a la actividad de los mercados de suelo.

Planificación no realista

El planeamiento urbanístico habitual en las ciudades importantes de América Latina ha reforzado los procesos informales y la ausencia de inversiones públicas sistemáticas y de provisión de servicios en las zonas donde vive la mayoría de los pobres urbanos. Consecuentemente, esta falta de suelo con servicios públicos ha provocado la creación de más informalidad.

Una crítica recurrente al planeamiento urbanístico es la que destaca la escasa integración existente entre las políticas del suelo, de vivienda, medioambientales, de transporte, de tributación y presupuestales. Con pocas excepciones, las administraciones locales han fracasado en la implantación de un ordenamiento urbanístico más inclusivo. Tanto las leyes de planeamiento vigentes, como la aprobación (especialmente por parte de las administraciones locales) de regulaciones de planeamiento urbanístico de carácter elitista basadas en estándares técnicos poco realistas, no tienen en cuenta las realidades socioeconómicas que determinan las condiciones de acceso al suelo y a las viviendas.

Ciertas regulaciones, como los tamaños mínimos de lotes, las excesivas restricciones para el desarrollo y la construcción y la prohibición de servicios, comercios y pequeñas empresas en áreas residenciales han tenido un papel fundamental en el aumento de los precios del suelo y las propiedades. Solo recientemente se han iniciado investigaciones para cuantificar el impacto de las regulaciones urbanísticas y medioambientales sobre los precios del suelo y la dinámica de los mercados de suelos urbanos.

Problemas de gestión urbana

Los asentamientos informales son conse-

Las nuevas viviendas en esta zona erosionada de Tegucigalpa, Honduras, son indicativas de un desarrollo descontrolado y falta de planeamiento.



cuencia tanto del carácter excluyente del marco normativo referente al desarrollo del suelo, como de la naturaleza burocrática de los sistemas de gestión urbanística y de suelos, que son arbitrarios y no incluyen una verdadera participación popular. En muchas ciudades de América Latina, la obtención de una licencia de subdivisión de suelo puede tardar hasta cinco años (Larangeira 2002; Goytia, de Mendoza y Pasquini 2010).

La imposición de requisitos estrictos, la exigencia de garantías inflexibles y la falta de ventanillas únicas de ayuda para emprendedores o residentes potenciales contribuyen al encarecimiento de los costos de transacción. No obstante, sigue siendo difícil cuantificar el impacto de los costos burocráticos sobre los precios del suelo y la propiedad (Biderman, Smolka, y Sant'Anna 2008).

El costo y el tiempo necesarios para el registro de suelos se convierten en un proceso que desanima a la gente que desearía obtener la seguridad legal de la tenencia. En Perú, por ejemplo, solo se registra una cuarta parte de las transacciones de asentamientos con título, lo cual es índice de que

muchos residentes prescinden directamente del proceso de registro (Calderón 2010). A pesar de ello, en muchos sistemas legales nacionales de América Latina el registro es el único factor que reconoce la legalidad de una propiedad.

Un sistema legal disfuncional

Esta complicada situación de informalidad está reforzada por la naturaleza obsoleta y contradictoria del sistema legal y judicial de la mayoría de los países de América Latina. La tolerancia a la violación de leyes y la falta generalizada de cumplimiento de las leyes vigentes se deben, en parte, a la falta de información legal del público y al acceso limitado a la resolución extrajudicial de conflictos, pero también al sistema judicial propiamente dicho.

En suma, la combinación de criterios técnicos no realistas, de obligaciones financieras, de exigencia de garantías inflexible, de prolongados procedimientos para la obtención de licencias, de reglas contractuales formalistas, de prácticas de registro obsoletas y de mecanismos ineficientes para la resolución de conflictos ha producido un contexto

legal altamente prohibitivo que contribuye al desarrollo inmobiliario informal. Los pobres carecen de los recursos legales, financieros y de otro tipo necesarios para defenderse a sí mismos y preservar su derecho al suelo, y han sentido el impacto de una legalidad excluyente más que otros grupos sociales.

El orden urbanístico-legal predominante en la mayoría de las ciudades de América Latina ha contribuido al establecimiento de unos precios comparativamente altos del suelo y de las propiedades tanto en el mercado formal como en el informal, propiciando un patrón de segregación socioespacial. Estos problemas son más comunes de lo que se piensa, y estas vulneraciones afectan también a otros grupos socioeconómicos, además de a los pobres urbanos. Por ejemplo, la frecuente existencia de comunidades exclusivas cerradas que impiden el libre acceso a sistemas viales y a zonas costeras públicas no tiene una adecuada base legal en muchos países.

La ocupación de suelos públicos o ecológicamente protegidos por parte de los grupos más privilegiados también es común, y la falta de respeto sistemática por las normas de edificación está muy extendida. La municipalidad de Belo Horizonte (Brasil) ha reconocido que el 70 % de su construcción, si se incluyen las *favelas*, es irregular. En Brasilia, las subdivisiones de suelos, las comunidades cerradas y la construcción sin autorización son habituales (Distrito Federal 2006).

RESUMEN

El desarrollo inmobiliario informal abarca una amplia gama de actividades, desde la subdivisión no autorizada de suelos privados utilizando el mercado formal, hasta la ocupación generalizada de suelos públicos. Si bien esta amplia gama de características dificulta la medición exacta del alcance de

la informalidad, todas las estimaciones indican que afecta a un alto porcentaje de residencias en las ciudades de América Latina. Un atributo clave de la informalidad es la ilegalidad, que frecuentemente incluye la falta de un título formal de la parcela ocupada. Desafortunadamente, los registros públicos no permiten estimar la cantidad de parcelas ilegales, ni de ahora ni de antes.

Las causas del desarrollo inmobiliario informal son muchas y variadas, y comprenden una gama de factores socioeconómicos, espaciales e institucionales, tales como el planeamiento de exclusión, la ineficiencia burocrática y el sistema legal propiamente dicho. La informalidad también tiene un aspecto dinámico de manera que, con el tiempo, sus patrones y la importancia de sus distintas causas siguen cambiando. En este sentido, nuestra comprensión de las causas de la informalidad y de cómo regularizar los asentamientos existentes sigue evolucionando.

Este cartel en Bogotá, Colombia, dice: “Este terreno no se vende, personas inescrupulosas lo pueden engañar. Informes: Tel XX”.





CAPÍTULO 3

La regularización de asentamientos informales consolidados



Matinha es una densa favela consolidada de Rio de Janeiro, Brasil.

Los dirigentes políticos han ido aumentando su respuesta al fenómeno del desarrollo informal del suelo implementando políticas de regularización y, de hecho, una encuesta reciente identificó este tipo de políticas en 17 países de América Latina y el Caribe (Angel et al. 2006). Se han intentado muchos procedimientos distintos, algunos más comprensivos o expeditivos que otros, con resultados variables y frecuentemente cuestionables. De la misma manera que el desarrollo informal de los suelos, la regularización abarca muchos enfoques conceptuales distintos, con sus correspondientes marcos institucionales.

Si bien los factores globales y macroeconómicos forman parte del nexo causal que produce la informalidad, se pueden tomar muchas medidas a nivel nacional y local para revertir este proceso. La promoción de políticas inclusivas de uso del suelo urbano y de vivienda puede ampliar el acceso legal a barrios con servicios públicos. Para ello hay que redefinir los derechos de tenencia del suelo; integrar el derecho urbano y la gestión pública; ampliar la participación popular en el proceso de toma de decisiones; facilitar el acceso al sistema judicial; y, por sobre todo, crear la base de un proceso de gobernanza que democratice el acceso al suelo y la vivienda.

La regularización del suelo se tiene que analizar en este amplio y complejo contexto sociolegal de gobernanza del suelo. Si bien hay que recalcar la necesidad de adoptar políticas preventivas, es crucial también reconocer la necesidad de un tratamiento apropiado de los asentamientos consolidados existentes, que albergan a millones de personas.

Como hay muy pocos dirigentes políticos que comprendan plenamente la naturaleza y dinámica de los procesos de desarrollo informal, las políticas de regularización mal concebidas refuerzan en muchos casos la informalidad urbana y la segregación socioespacial, van en detrimento del interés de los pobres urbanos, y pueden beneficiar a los promotores inmobiliarios y otros grupos socioeconómicos privilegiados. Por ejemplo, la gentrificación de barrios puede resultar de regularización, pero este es, con frecuencia, resultado de políticas de regulación inapropiadas.

No obstante, dada la escala y los costos de bienestar social de la informalidad, como también los derechos de suelo que se crean con el paso del tiempo, ya no es políticamente sustentable no regularizar los asentamientos informales. Las políticas de regularización tienen que tener un fundamento más coherente que resuelva la seguridad de la tenencia, los derechos legales de los dueños de la propiedad y el suministro de infraestructura urbana y servicios.

DESAFÍOS DE LA REGULARIZACIÓN

Las políticas de regularización se enfrentan a realidades socioeconómicas y urbano-ambientales complejas, y abarcan múltiples aspectos legales sobre el suelo y el registro de propiedades además de aspectos financieros, urbanos y medioambientales. Tratan de asegurar que los residentes de asentamientos informales consolidados no sean

desalojados o desplazados, sino que puedan permanecer en el suelo que han ocupado y acceder a mejores condiciones de vida. Incluso, en cierta medida, las políticas de regularización promueven la justicia social y compensan desigualdades históricas.

Esta estrategia no excluye, sin embargo, la reubicación de los residentes, ya que no todas las situaciones pueden o deben regularizarse. Las preocupaciones medioambientales y de salud pública, y la necesidad de contar con espacios públicos son razones legítimas para justificar la reubicación de los residentes. No obstante, las autoridades públicas y hasta los propietarios privados deben ofrecer alternativas adecuadas y negociar con los residentes afectados para ayudarlos a conservar las redes sociales que han creado. Este principio ha quedado expresado en normas internacionales, leyes nacionales como el Estatuto de la Ciudad de 2001 en Brasil, y decisiones judiciales en Colombia y Argentina.

Un desafío adicional es el de definir el nivel de consolidación que justificaría la regularización de un asentamiento para mantener a los residentes en el lugar donde están. Los criterios principalmente utilizados son factores tales como la cantidad de residentes y edificios, el nivel de desarrollo general, el nivel de servicios existentes y, especialmente, la duración de la ocupación. Los factores políticos también juegan un papel indudable.

¿POR QUÉ REGULARIZAR?

Los enfoques de la regularización del suelo varían ampliamente, pues reflejan las características específicas de los distintos asentamientos informales, pero frecuentemente se usan los siguientes argumentos para justificar la transformación de comunidades informales existentes en asentamientos consolidados:

- Oferta insuficiente de suelos con servicios públicos para poder reubicar a una gran cantidad de residentes.
- Las ciudades no cuentan con los recursos financieros suficientes para poner en práctica medidas de reubicación.
- La reubicación de comunidades que no quieren ser reubicadas, dadas las ricas redes sociales y de capital que se han formado a lo largo de los años, implicaría enormes costos sociales.
- Las autoridades públicas tienen la obligación legal de permitir que los pobres urbanos tengan acceso a viviendas adecuadas.
- La reubicación de comunidades conllevaría costos y consecuencias ecológicas.
- En muchos casos, las comunidades tienen el derecho legal a permanecer en el lugar donde están viviendo.

Por lo tanto, existe una amplia gama de argumentos humanitarios, éticos, religiosos,

sociopolíticos, económicos y medioambientales para justificar las políticas de regularización. Más recientemente, los argumentos para la regularización de asentamientos también se fundamentan en la noción legal de la función social de la propiedad.

En la mayoría de los países de América Latina, las leyes, las políticas públicas y las interpretaciones judiciales han generado una cultura legal que acentúa los derechos de propiedad individual, sin que exista una auténtica preocupación por el cumplimiento de la función social de la propiedad, principio que figura en muchas constituciones nacionales (Fernandes y Maldonado Copello 2009).

La cultura legal que enfatiza los privilegios de los dueños en detrimento de sus obligaciones y otras responsabilidades sociales, medioambientales y culturales que resultan de la posesión de propiedades ha impulsado un proceso de desarrollo urbano esencialmente especulativo y de *laissez-faire* que ha

Un asentamiento informal en Guayaquil, Ecuador, ilustra la falta de atención a áreas ecológicamente sensibles.



contribuido a la segregación socioespacial, la degradación medioambiental y el desarrollo informal. Una opinión opuesta cada vez más creciente, basada en la función social de la propiedad, propone reforzar legalmente las atribuciones de las administraciones locales en materia de regulación urbana y de organización territorial, y que los ciudadanos participen en el proceso local de toma de decisiones (cuadro 2).

Esta reforma legal se ha iniciado ya en algunos países, y otros han comenzado a reconocer los derechos individuales y colectivos de los residentes de asentamientos informales para permanecer en los suelos que ocupan como parte integral del derecho social a viviendas adecuadas. En Colombia y Venezuela, por ejemplo, la regularización de los suelos ya se ha convertido en un elemento fundamental del derecho social constitucional a viviendas adecuadas.

En 1988, la Constitución Federal brasileña reconoció que aquellos que habían vivido en asentamientos urbanos informales por lo menos durante cinco años tenían derecho a regularizar la tenencia legal de los lotes ocupados de hasta 250 metros cuadrados. Se concedieron derechos individuales y/o colectivos plenos a los asentamientos en suelos privados por usucapión, así como derechos individuales y/o colectivos de arrendamiento a los asentamientos en suelos públicos. En el año 2000 se promulgó constitucionalmente el derecho social a una vivienda digna. El Estatuto de la Ciudad de 2001 reglamentó las cláusulas constitucionales y estableció una amplia estrategia de regularización del suelo, combinando legalizaciones, mejoras y otras políticas de planificación urbanística.

Con el tiempo, situaciones largamente ignoradas o toleradas por los gobiernos conllevan, finalmente, en la generación de derechos para los residentes. Este cambio viene acompañado por una erosión del poder

discrecional del gobierno sobre las áreas informales consolidadas, incluso en suelos públicos. También puede llevar a la pérdida de la propiedad de suelos públicos en aquellos casos en que se apliquen los derechos de usucapión.

¿QUIÉN PUEDE REGULARIZAR?

La responsabilidad de formular y promover políticas de regularización está directamente vinculada a la cuestión de quién tiene el poder para regular el desarrollo de suelos urbanos. En países más centralizados, como Perú y México, son los gobiernos nacionales los que tienden a encargarse de las políticas de regularización; en países más descentralizados, como Brasil, por ejemplo, los gobiernos locales han desempeñado un papel de liderazgo.

Distintas evaluaciones de políticas de regularización han destacado que su eficacia (y la integración de toda la organización territorial y las regulaciones sobre el desarrollo de suelos) solamente puede garantizarse cuando participan en su formulación todos los niveles de gobierno (Alfonsín 1997; 1999; Smolka y Larangeira 2008; Angel et al. 2006).

Además de la coordinación intergubernamental, se han formado varios tipos de asociaciones entre las autoridades públicas, la comunidad privada y organizaciones de voluntarios. En Venezuela, por ejemplo, han tomado el liderazgo en el proceso de regularización organizaciones comunitarias (Comités de Tierras Urbanas). Las instituciones académicas y las agencias de desarrollo internacional también han cumplido un papel fundamental.

Dada la naturaleza interdisciplinaria de la regularización, los profesionales de planeamiento, arquitectura, ingeniería y derecho han comenzado a colaborar más de cerca. En países como Venezuela y Brasil

CUADRO 2

La función social de la propiedad y el desarrollo urbano

Un proceso importante de reforma legal se encuentra en marcha en algunos países de América Latina, particularmente en Brasil (principalmente por medio de la Constitución Federal de 1988 y el Estatuto de la Ciudad de 2001) y en Colombia (principalmente por medio de la Constitución de 1991 y la Ley 388/1997). Esta reforma se basa en dos principios estructurales: la función social de la propiedad y la integración de la ley y la gestión con la gobernanza del suelo y de las áreas urbanas.

Los sistemas legales/urbanos emergentes y redefinidos se proponen los siguientes objetivos:

- Distribución justa de los costos y oportunidades del desarrollo urbano entre los dueños, los emprendedores, las autoridades públicas y la sociedad;
- Respaldo del rol fundamental de las autoridades públicas para determinar un orden territorial adecuado por medio de planeamiento y gestión;
- Separación clara entre los derechos de propiedad y los derechos de desarrollo inmobiliario/construcción;
- Nuevos criterios para calcular las compensaciones de expropiación;
- Plazos más reducidos de ocupación para obtener usucapión; y
- Mayor reconocimiento de los derechos de ocupantes e inquilinos.

En Brasil, la función social de la propiedad se satisface cuando el uso del suelo de ese momento se corresponde con el plan de ordenamiento territorial. El concepto de la función social de la propiedad también se ha extendido a la propiedad pública y al registro de propiedades. Se ha aprobado una serie de derechos colectivos para orientar los procesos de uso y desarrollo de suelos, tales como el derecho al planeamiento urbano; el derecho social a una vivienda digna; el derecho a un medio ambiente equilibrado; el derecho de la comunidad y la obligación de las autoridades públicas de recuperar la plusvalía del suelo generada por las medidas tomadas por las autoridades públicas y la legislación urbana; y el derecho a la regularización de los asentamientos informales consolidados.

Fuente: Fernandes y Maldonado Copello (2009).

existe un movimiento público cada vez mayor de arquitectos e ingenieros que se propone brindar soluciones técnicas para las realidades de los asentamientos informales. La participación de profesionales del derecho —funcionarios de registro, fiscales, defensores públicos, abogados y jueces— también es fundamental para ayudar a resolver los complejos problemas legales acumulados a lo largo de los años.

¿QUIÉN PAGA LAS CUENTAS Y CÓMO?

Los programas de regularización han sido financiados tradicionalmente por medio de los presupuestos nacionales y locales, aranceles de titulación, préstamos de instituciones financieras internacionales y contribuciones de agencias de desarrollo bilateral. El suministro de servicios públicos, especialmente de infraestructura de saneamiento, encarece estas políticas.

Para alcanzar la escala necesaria de intervención pública, las políticas de regularización tienen que ser más autosostenidas (Smolka y Larangeira 2008). Esto requerirá fondos de nuevas fuentes, como ingresos municipales de emprendimientos asociados, operaciones urbanas y procesos de recuperación de plusvalía. Bogotá ha promovido este tipo de redistribución financiera en la operación urbana de *Nuevo Usme*, que integra varios mecanismos públicos para intervenir en el mercado de suelos. Se debe señalar especialmente la política colombiana de recuperación de los incrementos del valor de los suelos privados para beneficio de la sociedad, con la finalidad de ofrecer a los pobres urbanos suelos con servicios públicos, de manera que la administración pública está en este caso reemplazando a los emprendedores pirata tradicionales (Maldonado Copello y Smolka 2003).

Las ciudades han tenido poco éxito en conseguir que los residentes de asentamien-

tos informales contribuyan al financiamiento de las políticas de regularización. Durante años, se ha alentado la participación popular de muchas maneras, desde el debate acerca del diseño del proyecto, hasta las decisiones sobre la reubicación de moradores y la asignación de recursos, pero el pago de costos por parte de los residentes ha encontrado una fuerte resistencia.

Un argumento recurrente es que la regularización de un asentamiento informal consolidado constituye un pago por parte de las autoridades públicas y la sociedad de una deuda histórica con los pobres urbanos, que no deberían ser más penalizados imponiéndoseles obligaciones financieras. Un contraargumento es que la regularización beneficia directamente a los residentes y aumenta el valor de sus propiedades. En algunos casos, se han concedido títulos de propiedad de forma gratuita o por una suma simbólica, como el caso de CORETT en México, donde el arancel típico de titulación varía entre 0,50 y 2,00 dólares por metro cuadrado (Angel et al. 2006).

El mismo argumento de tratar de ayudar a los pobres se usa para justificar la decisión de no cobrar impuestos sobre la propiedad incluso después de la legalización de los asentamientos, debido a que la carga financiera de la formalización sería demasiado pesada para los residentes. Un ejemplo de este tipo de cláusulas es la ley pionera de regularización de Belo Horizonte en 1983. No obstante, la falta de impuestos sobre la propiedad limita la posibilidad de ampliar las políticas de regularización y pone en peligro el suministro

continuado de servicios (Smolka y De Cesare 2006). La falta de tributación también contradice el principio de que una de las condiciones para reforzar los derechos legales de ciudadanía es el pago de impuestos. La falta de pago de impuestos contribuye al estigma que afecta ya a los residentes de asentamientos informales.

Si los residentes no realizan ninguna contribución financiera, es poco probable que las políticas de regularización alcancen la escala necesaria para contar con programas sustentables. En algunos casos se han utilizado pagos en especie, como el proceso de construcción colectivo de ayuda mutua (*mutirão*), una práctica integrada en la cultura brasileña, según la cual los vecinos se ayudan mutuamente a construir casas. De todas maneras, pocas comunidades han tomado la iniciativa de formular e implementar planes de regularización y proyectos, aun con la disponibilidad de un marco de política pública y asistencia técnica. Además, las comunidades pocas veces toman la iniciativa de demandar la declaración judicial de

Nuevas viviendas construidas por emprendedores privados en Bogotá, Colombia, son ofrecidas con subsidios públicos para ayudar a residentes de bajos ingresos.



Nuevo Usme, una extensa zona al sur de Bogotá, Colombia, estaba reservada para inversiones públicas y desarrollo planificado, pero algunas áreas han sido subdivididas y ocupadas por emprendedores “pirata”.



sus derechos nominales al suelo, ello, en parte, debido a su costo.

En algunas comunidades proactivas, las negociaciones llevaron a los funcionarios públicos y/o corredores inmobiliarios privados tuvieron más éxito que las actuaciones legales. Tal es el caso del fundador de una compañía privada en Brasil, Terra Nova, quien obtuvo el Premio a Empresario del Año de 2008 en reconocimiento a sus negociaciones exitosas con exterratenientes, las cuales beneficiaron a miles de familias en varias municipalidades. Otro ejemplo es el experimento de urbanización social en el área metropolitana de Porto Alegre (Damasio 2006).

¿CUÁLES SON LOS RESULTADOS?

Si bien se han llevado a cabo múltiples proyectos de regularización en América Latina, los análisis sistemáticos sobre sus resultados son relativamente escasos. Lo más común es

contar con revisiones de la implementación y los efectos de los proyectos que no ofrecen mucha información cuantitativa, y menos aún, un análisis comparativo de procedimientos alternativos para resolver los problemas de la regularización. Un informe de Carvalho y de Campos Gouveia (2009) describe 120 proyectos de regularización en Brasil.

Otros informes generados por agencias a cargo de la ejecución de proyectos y por algunas entidades independientes, que se pueden contar con los dedos de la mano, cubren varios proyectos o experiencias en diversas ciudades o países. Algunos ejemplos son una revisión de las experiencias en 10 ciudades de Brasil (Larangeira 2002); una comparación de las experiencias de México, Brasil y Perú (Angel et al. 2006); una comparación de las experiencias de Brasil, Sudáfrica e India (Krueckeberg y Paulsen 2002); y una revisión de las experiencias de 13 países con 71 programas (Clichevsky 2006).



Hay relativamente pocos análisis que usen métodos de evaluación y presenten resultados cuantitativos; por lo tanto, a menudo es difícil poder determinar cuántos hogares recibieron realmente acceso a servicios urbanos o a títulos de propiedad. Además, la falta de un elemento evaluativo en el proyecto quiere decir, frecuentemente, que no se cuentan con datos de referencia para comparar la situación antes y después de la implementación.

Más aún, hay pocos análisis que evalúen los proyectos en función de sus propios objetivos, utilicen criterios evaluativos de eficacia y eficiencia, o presenten información sobre cómo se comparan los costos y la implementación real con los propuestos. En general, tanto los costos como los plazos de ejecución exceden lo proyectado, mientras que los resultados son menores de lo esperado. Por ejemplo, de los 71 programas analizados por Clichevsky (2006), solo seis incluían comparaciones entre la cantidad de pobladores que realmente recibieron beneficios y las proyecciones originales, y en ninguno de los programas la cantidad de personas beneficiadas excedió el 40 % del número proyectado.

La pequeña cantidad de evaluaciones comprensivas de programas de regularización sugiere que no han sido plenamente exitosos en ninguno nivel gubernamental, generalmente debido a problemas fundamentales de escala, formato y contenido (Alfonsín 1997; Smolka y Larangeira 2008; Rojas 2010). Las políticas y programas gubernamentales tienden a ser aisladas, fragmentarias, sectoriales, marginales y considerablemente subfinanciadas (Payne, Durand-Lasserve y Rakodi 2007). Al mismo tiempo, se han incorporado programas de regularización *ad hoc* a las políticas nacionales de vivienda en varios países de América Latina, junto con políticas públicas que favorecen los subsidios a la vivienda, la desregulación

del orden legal urbano-ambiental y las amnistías indiscriminadas para asentamientos ilegales.

De todas maneras, se pueden sacar enseñanzas de los 40 años de experiencia en programas de regularización, desde la ley original de regularización de Perú en 1961 y el programa CORETT de México en 1974. El programa COFOPRI de Perú, introducido en 1996, redujo el plazo para obtener un título de propiedad de 7 años a 45 días, la cantidad de trámites necesarios, de 207 a 4, y el costo de 2.156 dólares por título a prácticamente cero (Guerinoni 2004). Otros análisis de experiencias en múltiples países muestran resultados coherentes de la titulación en cuanto a sus efectos sobre el valor del suelo (un aumento de alrededor del 25 %); a su costo relativamente bajo; y a sus ventajas con respecto a los plazos de las reformas correspondientes (Brakarz, Greene y Rojas 2002; Angel et al. 2006). Algunos otros análisis muestran también que la regularización puede provocar un efecto de ratificación de procesos de mejoras sistémicas que generan barrios funcionales.

Las revisiones de proyectos específicos también identifican estrategias menos productivas. Por ejemplo, la regularización de asentamientos ha sido más efectiva en suelos públicos que en suelos privados, debido al alto costo de poner en claro los títulos (Clichevsky 2006). Por otra parte, como muchos proyectos de regularización se han realizado en forma aislada, al considerarse casos especiales y en pequeña escala si se considera el tamaño del problema, quedan sujetos a las discontinuidades administrativas y a la falta de integración con otras políticas. Tal como se mencionó previamente, son contadas las evaluaciones rigurosas, y la mayoría de los proyectos, o bien carecen de datos sobre costos, o bien sus datos son mínimos, lo cual hace imposible el análisis de su eficiencia.



Imágenes del asentamiento Parque Royal en Río de Janeiro previas y posteriores a la aplicación del programa de mejoramiento Favela-Bairro.

Estos ejemplos nos brindan elementos suficientes para saber lo que no debe hacerse, y sin embargo los programas potencialmente contradictorios continúan. Por ejemplo, el Ministerio de las Ciudades de Brasil tiene dos programas paralelos y activos de regularización de suelos. Habitar Brasil BID-HBB, patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se concentra en mejoras urbanas, mientras que el Programa Nacional de Apoyo a la Regularización Predial Sustentable en Zonas Urbanas se propone un enfoque integrador para alcanzar la sustentabilidad (Fernandes 2006).

Las políticas de regularización de hoy en día, como las campañas de ONU-HÁBITAT, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros programas nacionales, regionales y/o locales, todavía abordan solo una pequeña

parte del problema. Por ejemplo, la meta 11 del objetivo 7 de la Campaña de Desarrollo del Milenio es reducir en 100 millones, para el año 2020, la cantidad de personas en todo el mundo que viven en asentamientos informales, pero esto supone solamente un décimo de los mil millones de residentes informales estimados por ONU-HÁBITAT (2003).

El solo hecho de que los desarrollos inmobiliarios informales continúan, ya sea dentro o fuera de asentamientos regularizados, es un indicador claro de los límites de estos programas. En Belo Horizonte, por ejemplo, se han implementado políticas de regularización municipal y programas de apoyo de forma continuada desde 1983, pero el porcentaje de personas que viven en *favelas* se ha mantenido prácticamente igual. En muchos casos, cuando se mide su impacto sobre los nuevos asentamientos informales, los programas de regularización han sido tanto parte del problema como de la solución (Smolka 2003).

RESUMEN

La implementación de un programa de regularización plenamente integrado lleva muchos años, sobre todo si están involucradas disputas legales y judiciales. Dada la diversidad de las situaciones existentes, no hay respuestas automáticas, mágicas o simplistas, ni soluciones universales. Es más fácil, rápido y barato evitar que se produzca el proceso de desarrollo de suelos informales. No obstante, con todas sus deficiencias y restricciones, es indiscutible que las políticas de regularización contribuyen de forma decisiva a mejorar las precarias condiciones de vida de las comunidades afectadas. El desafío es mejorar su diseño e implementación, con el fin de no estimular nuevos desarrollos informales.



CAPÍTULO 4

Experiencias de regularización: Los casos de Perú y Brasil



Las estrategias de regularización varían según el contexto de los distintos países y los objetivos de los dirigentes políticos, pero hay dos paradigmas principales. El primero considera la legalización formal de la propiedad emitiendo títulos individuales de dominio pleno como catalizadores o desencadenantes para promover la inversión privada en la vivienda, facilitar el acceso al crédito oficial y los mercados, y aliviar la pobreza.

Si bien la experiencia peruana es la más conocida en este sentido, el programa de legalización de México es mucho más antiguo. Desde 1974, el programa CORETT de México (y más tarde PROCEDE) promovió la regularización de asentamientos informales por medio de expropiaciones y titulaciones, en su mayor parte en ejidos comunales. A lo largo de 30 años se distri-

buyeron 2,5 millones de títulos, pero el proceso ha perdido impulso en años recientes, en parte debido a los cambios introducidos en la legislación de los ejidos en 1992, los cuales permitieron su privatización. El programa PROCEDE, implementado desde 1992 a 2006, proporcionó finalmente títulos del suelo individuales a los residentes de 26.000 ejidos (cerca del 90 % de los 29.000 ejidos del país).

El segundo paradigma tiene un alcance mayor y consolida la seguridad legal de la tenencia usando un conjunto de intervenciones socioespaciales integradas que vinculan la legalización de la tenencia con la mejora de servicios públicos, el planeamiento urbano y las políticas socioeconómicas concomitantes. Este enfoque se refleja en la legislación nacional brasileña, que incorpora el derecho social a una vivienda digna.

Villa El Salvador es uno de los asentamientos informales más conocidos de Lima, Perú. A través de varios programas públicos e iniciativas locales autoorganizadas, algunas casas tienen títulos y servicios, y otras no.

Si bien se han realizado más evaluaciones sobre el enfoque utilizado en Perú que en Brasil, el análisis sintético de las experiencias de regularización en ambos países revela lecciones útiles.

LA TITULACIÓN COMO DESENCADENANTE DEL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE PERÚ

La estrategia dominante de la regularización del suelo a nivel internacional, y también en América Latina, durante las últimas dos décadas, se ha concentrado en legalizar la tenencia de lotes individuales, un proceso llamado también titulación o formalización, en forma de programas independientes. Este ha sido el enfoque de la política de regularización de Perú, que ha sido influenciada en gran medida por las ideas del economista peruano Hernando de Soto (cuadro 3). Estas ideas han dominado el debate sobre la regularización del suelo, y se han traducido en políticas de legalización a gran escala.

Muchos países, como Perú, El Salvador, Camboya y Vietnam, han implementado programas de titulación a gran escala, mientras que otros, como Albania, están comenzando a implementarlos. Todos los programas han promovido cambios en el orden legal nacional; han creado un aparato institucional centralizado; y han invertido intensivamente en datos, mapas y catastros. En consecuencia, se han otorgado millones de títulos individuales de dominio pleno a residentes de asentamientos urbanos informales.

Perú es líder en los programas de titulación. En 1996, el entonces presidente Alberto Fujimori creó la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFO-PRI), una organización respaldada por el Registro Predial Urbano, y otros instrumentos legales (especialmente para adquisiciones

prescriptivas). El programa de titulación se ha financiado con fondos nacionales, internacionales y del Banco Mundial.

El proceso de formalización comprende tres etapas: (1) la generación de información sobre el suelo y los obstáculos existentes para la formalización de asentamientos; (2) la identificación, demarcación y registro de lotes y edificios; y (3) la identificación de los ocupantes con derechos. Se distribuyeron casi 1.600.000 títulos de dominio pleno en Perú entre 1996 y 2006 (tabla 2).

Críticas a la titulación

Aun cuando los académicos y dirigentes políticos han alabado la escala del programa peruano, también han debatido la naturaleza y validez de su base teórica y han evaluado los resultados de su implementación. Algunos críticos creen que el enfoque estrecho en la formalización de asentamientos rompió con la tradición anterior de la política de regularización en Perú, que incluía políticas de mejoras y otros programas socioeconómicos para promover la integración socioespacial de las áreas y comunidades informales (Riofrio 2008).

Y ello, porque en vez de enfocarse en asentamientos, barrios y comunidades, la titulación formal se concentra en unidades individuales, derechos de propiedad y transacciones de mercado libre, sea cual fuere el contexto social y sus consecuencias. La titulación se implementa sin mencionar redes de seguridad social o de bienestar social, ni cooperativas o bienes públicos. Más aún, el enfoque de titulación de Perú utilizó registros universales tradicionales de propiedad, cuando otros modelos, como el de registro de suelos, probablemente hubieran sido más adecuados a las realidades de los asentamientos informales (Arruñada 2009).

Una característica fundamental subyacente al uso de la titulación como intervención singular está conectada con la noción



CUADRO 3

La propuesta de Hernando de Soto

evocativa de “capital muerto” de de Soto (2000). Además de representar el valor de la propiedad informal que se podría utilizar como garantía, esta noción implica que los recursos económicos acumulados por los pobres urbanos por medio de viviendas y actividades empresariales informales no se contabilizan en las cuentas y finanzas nacionales.

Sin embargo, la noción de que el capital generado por medio de procesos informales está “muerto” es engañosa. En los países en vías de desarrollo, la tributación indirecta de servicios y consumo a menudo produce más ingresos que los impuestos directos sobre el suelo, la propiedad y el capital. Por ejemplo, datos oficiales recientes de Brasil, señalan que los pobres pagan en impuestos una proporción mayor de sus ingresos que los ricos, porque la mayor parte de la tributación es indirecta (IPEA 2009). Y aunque un argumento recurrente sostiene que las políticas de regularización benefician a las personas que no pagan impuestos, la mayoría de los ciudadanos que viven en áreas informales contribuye decisivamente a la economía nacional.

Las críticas desde el georgismo resaltan que el enfoque sobre los títulos de dominio pleno del suelo (para poder proporcionar una garantía financiera) no reconoce los recursos de la renta del suelo, y defiende los intereses de las élites propietarias, al liberar a los dueños de los recursos naturales de tener que pagar por los servicios públicos (Batt 2004).

Las críticas legalistas señalan que el enfoque sobre los derechos individuales no tiene en cuenta las relaciones de propiedad social y otras formas de derechos colectivos, consuetudinarios, restringidos y temporales que pueden beneficiar a la sociedad. Abundan las preguntas sobre su implementación: ¿Quién recibe realmente los títulos, los ocupantes e inquilinos o los dueños? ¿Los

Los éxitos editoriales internacionales de Hernando de Soto —*El otro sendero* (1989) y *El misterio del capital* (2000)— entrelazan varias dimensiones: la dinámica, innovación, creatividad y el emprendimiento de los procesos informales; los estrechos vínculos entre la vivienda informal y los negocios informales; el valor económico de activos creados informalmente; y los impedimentos causados por sistemas legales y de registro complejos, así como por la burocracia y la corrupción. No obstante, el punto clave de la propuesta de de Soto es que la formalización de los derechos de propiedad desencadena el desarrollo económico en países en transición y de bajos ingresos.

De Soto propone que la pobreza y el subdesarrollo económico se pueden reducir eliminando las barreras legales e institucionales a la propiedad y a la transferencia de activos económicos producidos informalmente. Al brindar la seguridad legal de la tenencia por medio de la titulación y el registro del suelo, los ocupantes de asentamientos informales podrían tener acceso al crédito oficial para financiar sus viviendas e invertir en sus negocios.

Las ideas de de Soto son atractivas porque son sencillas y porque sus estimaciones de beneficios son muy altas. Su previsión es que la titulación de los suelos movilizaría 9,34 billones de dólares en “capital muerto” (6,74 billones de dólares solo en viviendas informales) debido al desarrollo informal. De esa manera, se integraría a los pobres urbanos al mercado y se erradicaría la pobreza.

En consecuencia, las políticas de legalización a gran escala se han propuesto, en su mayor parte, como un antídoto contra la pobreza urbana, y la propuesta de de Soto ha sido respaldada por entidades de desarrollo multilaterales y bilaterales. En 2006, con el apoyo de de Soto, la ex secretaria de estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se creó la Comisión de Alto Nivel sobre el Empoderamiento Legal de los Pobres con un mandato original que enfatizó los derechos de propiedad y la titulación del suelo.

transgresores sociales (por ejemplo, los narcotraficantes) deberían recibir también títulos de suelos públicos? ¿Qué distinciones deben hacerse entre los asentamientos informales en suelos públicos y privados, y entre los derechos de propiedad y los derechos de vivienda (Payne y Fernandes 2001)? Las respuestas a estas preguntas dependen

de una definición más amplia de los derechos de propiedad.

Evaluaciones empíricas de la titulación

Ha pasado ya el tiempo suficiente desde la implementación de los programas de titulación peruanos y de otros países como para realizar una evaluación internacional de sus resultados (Payne, Durand-Lasserve y Rakodi 2007). Los resultados de la investigación analizan los tres puntos principales de la temática de de Soto: acceso al crédito; inversión en vivienda; y alivio de la pobreza.

1. Acceso al crédito. Los programas de formalización no han producido cambios significativos en el acceso al crédito formal (Deininger y Feder 2009). En este caso, la situación laboral parece ser más importante para obtener un crédito que el título de propiedad. Los estudios han demostrado que los trabajadores con títulos del suelo tuvieron un mayor acceso al crédito oficial que los desempleados con títulos, y que los trabajadores empleados sin títulos de

propiedad tuvieron más acceso al crédito formal que los desempleados con títulos (Calderón 2006; Field y Torero 2006).

El crédito oficial es el requisito más común para comprar materiales de construcción (tabla 3), pero en general no exige la posesión de un título de propiedad (Miranda 2002). Como ha ocurrido desde hace tiempo en varios países (por ejemplo, en Brasil con la Caja Económica Federal), se han ofrecido con frecuencia créditos oficiales para la adquisición de materiales de construcción por medio de distintos programas gubernamentales que en general no exigen un comprobante de título de propiedad. El acceso al crédito también se ha vinculado con otros factores, como contactos, idioma y educación (Smets 2003).

A pesar de la existencia de títulos del suelo y del aumento en los valores de las propiedades de un 25 % en promedio después del otorgamiento del título (Angel et al. 2006), la mayoría de los bancos todavía tiene dificultades para otorgar préstamos a los pobres, exige una garantía mayor que el valor del préstamo (sobre todo en áreas

TABLA 2 Títulos otorgados anualmente en Perú, 1996–2006			
Año	Nº total de títulos registrados	Nº de títulos en Lima	% de títulos en Lima respecto al total
1996	33.742	32.750	97
1997	129.392	125.768	97
1998	149.574	107.490	72
1999	322.053	110.986	34
2000	419.846	170.250	41
2001	115.599	29.457	25
2002	123.827	38.450	31
2003	70.401	16.696	24
2004	65.598	12.002	18
2005	71.300	8.866	12
2006	68.468	8.194	12
1996–2006	1.596.800	660.909	

Fuente: Calderón (2007a).



Santa María en San Juan de Lurigancho, un distrito de Lima, Perú, es un asentamiento informal de 15 años de antigüedad donde la mayoría de las propiedades ha tenido títulos desde hace más de 12 años; no obstante, el área apenas se ha mejorado.

periféricas donde las propiedades tienen un valor de mercado bajo) y no confía en el sistema de ejecuciones hipotecarias (Calderón 2006). Los criterios financieros y técnicos utilizados por los bancos comerciales, la burocracia asociada y los comprobantes de ingresos exigidos crean altos costos de transacción para los pobres que quieren obtener un préstamo.

Paradójicamente, la investigación también muestra que la mayoría de las personas que viven en asentamientos informales no desean un crédito oficial de los bancos comerciales, sino que prefieren acudir a otras fuentes de crédito informales más flexibles, a través de sus redes sociales. Más aún, tienen temor a los riesgos que conlleva dar su única propiedad en garantía (generalmente la casa familiar) para obtener el financiamiento, más bien limitado, ofrecido por los bancos comerciales (Field y Torero 2006).

2. Inversión en vivienda. La titulación ayuda, pero no constituye un *sine qua non* para promover la inversión en la consolidación de viviendas. En la mayoría de las ciudades de América Latina se ha puesto de manifiesto que no es necesario poseer un

título para que la gente invierta sistemáticamente en sus casas y negocios informales. Una vez que los residentes se sienten seguros y no temen el desalojo, aumentan sus actividades de inversión en la vivienda (Payne y Fernandes 2001).

3. Alivio de la pobreza. La pobreza es mucho más que la falta de un título de la propiedad, y la informalidad es mucho más que pobreza, pero la titulación *per se* puede tener cierta relación con la mitigación de la pobreza. Por ejemplo, la figura 1 muestra que mientras Perú estaba implementando programas de titulación a gran escala durante la década del año 2000, su tasa de pobreza descendió en comparación con la tasa de América Latina en general.

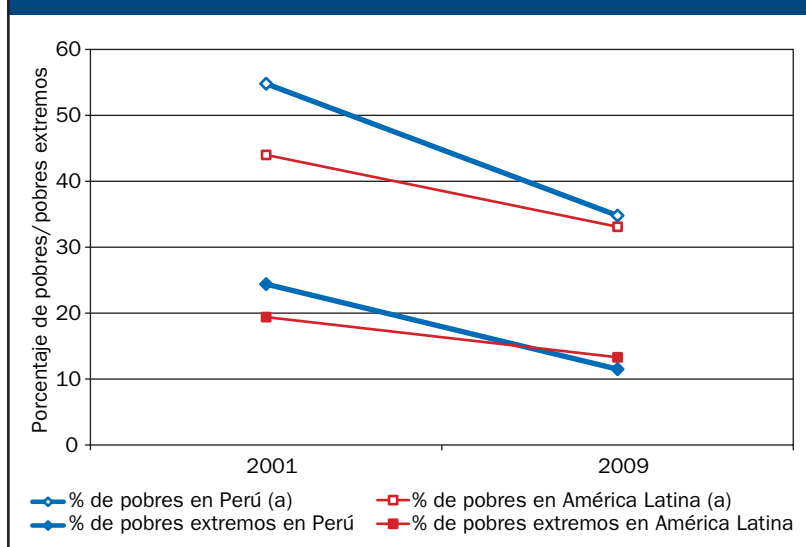
Por supuesto, la erradicación efectiva de la pobreza exige inversiones constantes y significativas en bienes públicos como infraestructura, educación y política social, y también en estrategias de empleo y generación de ingresos. Las investigaciones muestran que existe una relación entre las políticas de formalización y los aumentos en las tasas de nutrición infantil, mejor grado de educación y menor absentismo escolar

TABLA 3
Los préstamos para materiales de construcción crecieron en Perú, 2003–2006

Año	Nº de títulos	Títulos con hipoteca	% del total	Crédito promedio
2003	1.332.481	52.000	3,9	US\$5.596
2006	1.549.340	306.000	19,7	US\$2.075

Fuente: Riofrio (2008).

FIGURA 1
La tasa de pobreza de Perú ha declinado más rápido que el resto de América Latina



Fuente: CEPAL (2010).

Nota: (a) incluye a los pobres extremos

(Galiani y Schargrotsky 2004); aumento de participación en la fuerza laboral (Field 2007); y menores tasas de embarazo en adolescentes (Field 2006). No obstante, los vínculos causales siguen siendo oscuros, y es difícil atribuir estos cambios a la titulación de los suelos.

LA SEGURIDAD DE TENENCIA COMO UN PROGRAMA INTEGRADO: LA EXPERIENCIA DE BRASIL

Si bien todos los moradores urbanos tienen interés en vivir en asentamientos consolidados apropiadamente regularizados, el desafío

para los dirigentes políticos ha sido reconciliar los intereses y derechos individuales de los residentes informales con los intereses públicos y las obligaciones de todos. La estrategia de regularización enfocada en la integración socioespacial trata de asegurar la tenencia individual manteniendo a las comunidades en su lugar original, para garantizar que los beneficiarios principales sean efectivamente los pobres urbanos. Desde luego, el reconocimiento pleno de la seguridad legal de la tenencia sigue siendo un objetivo, puesto que ofrece la seguridad de que los residentes no sean desalojados o presionados por las autoridades públicas o los terratenientes.

No obstante, la integración socioespacial exige un conjunto más amplio de estrategias y medidas que contempla desde la promoción de la sustentabilidad urbana y ambiental hasta el fortalecimiento de comunidades locales y el empoderamiento de las mujeres. En Brasil, el motivo para este enfoque integrado es el derecho social a una vivienda digna, promovido por el Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Vivienda, entre otras organizaciones, y que incluye el derecho de todos a vivir en condiciones dignas y participar equitativamente en las oportunidades y beneficios creados por el desarrollo urbano.

La cuestión es cómo obtener, tanto la seguridad de la tenencia, como la regularización integrada socioespacialmente. Algunas políticas de regularización han combinado la legalización de la tenencia (también llamada formalización o titulación) con las mejoras de áreas informales, y otras también han tenido una dimensión socioeconómica (para generar oportunidades de ingresos y empleo) o una dimensión cultural (para superar el estigma asociado a la residencia en áreas informales).

La legalización no ha sido necesariamente una consecuencia de las mejoras, ni viceversa.

La seguridad de la tenencia sin considerar otros temas ha creado a veces nuevos problemas urbanos, medioambientales y financieros. Por ejemplo, la legalización de ciertos lotes complica la ampliación de calles u otras inversiones de infraestructura, y aumenta el costo de las expropiaciones necesarias para realizar las mejoras.

Éxitos y fracasos

Las municipalidades brasileñas han tenido mucho más éxito en mejorar los asentamientos informales que en legalizarlos, si bien la mayoría de los programas de mejoras no dieron lugar a la titulación. El programa *Favela-Bairro* de Rio de Janeiro, internacionalmente reconocido, tuvo como resultado solo 2.333 títulos en un universo de más de 50.000 familias, pero solo 145 completaron el proceso de registro (Larangeira 2002).

Una de las razones de esta baja tasa de titulación es que los ocupantes tenían que realizar sin ayuda alguna trámites burocráticos complejos para completar el proceso. Una revisión de los programas de regularización en 385 municipalidades de 27 estados, que

TABLA 4
Resultados de la regularización y titulación en Brasil, 2009

	Hogares		
	Regularizaciones iniciadas	Títulos emitidos	Títulos completados
Cantidad	1.706.573	369.715	136.974
Porcentaje	100%	21,7%	8,0%

Fuente: SNPU/Mcidades (n.d.).

involucraron 2.592 asentamientos, indica que la emisión y registro de títulos está progresando, pero que la tasa de conclusión del proceso es baja (tabla 4).

El programa *Favela-Bairro*, recientemente reemplazado por el programa *Morar Carioca*, supone una gran inversión pública en infraestructura, servicios, espacios públicos e instalaciones comunitarias, combinado con una consolidación continua de viviendas por parte de los residentes. Ha mejorado las condiciones de vida sin otorgar una seguridad completa de la tenencia legal, pero también ha provocado el alza de los precios del suelo y de las propiedades, así como de los arrendamientos, junto con cambios



La favela Rio das Pedras en Rio de Janeiro, Brasil, se encuentra próxima a un complejo de viviendas públicas más nuevo.

significativos en la composición socioeconómica de la comunidad local (Abramo 2009).

Las dos primeras fases del programa *Favela-Bairro*, introducido en 1994, involucraron a 253.000 residentes de 73 asentamientos, con un gasto de alrededor de 4.000 dólares por familia. Esta primera parte del programa y la siguiente se proponen promover la inclusión de los residentes en el sector formal de la ciudad, después de una mejora física y de planeamiento urbanístico inicial con la participación de residentes y ONGs locales. Solo recientemente se introdujo la legalización en algunas de las áreas ocupadas, tanto por demandas de usucapión como por títulos de arriendo. En los últimos años, el programa perdió un poco de impulso después de que se produjeran cambios en la administración política local, pero recientemente se ha relanzado con otro nombre.

Un problema concreto ha sido la imposibilidad de ampliar las intervenciones a mayor escala (Rojas 2010). La mayoría de las políticas de regularización se ha dedicado solamente a un pequeño número de asentamientos informales. Por ejemplo, de las 1.200 *favelas* de Rio de Janeiro, el costoso programa *Favela-Bairro* ha cubierto menos de 100, si bien estos constituyen algunos de los asentamientos más grandes. Con el paso de los años y aunque algunas políticas de regularización se han ido haciendo técnicamente más sofisticadas, más sensibles ecológicamente y participativas, solo siguen beneficiando a una pequeña cantidad de personas, debido principalmente a su alto costo financiero.

El programa de regularización de Porto Alegre tiene una escala limitada, pero se encuentra entre los más completos, porque integra la sustentabilidad socioeconómica, financiera y urbano-ambiental por medio de mejoras físicas; introduce la legalización; y brinda programas socioeconómicos y culturales para generar ingresos y empleo

(Smolka y Damasio 2005). Más aún, los programas de regularización limitados espacialmente afectan la movilidad de la población y aumentan los precios del suelo y de la propiedad, impactos que se reducirían si las políticas tuvieran un mayor ámbito de aplicación.

Costos y beneficios

Los programas de regularización son costosos. Si bien no se cuentan con datos de los gastos de mejoras por país, los gastos totales en proyectos patrocinados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indican que Brasil ha gastado mucho más que otros países en dichos programas (figura 2). En contraste, los gastos financiados por el BID realizados por Perú, que ha puesto menos énfasis en las mejoras urbanas, constituyen alrededor del 4 % de los de Brasil. Los costos de mejoras por vivienda varían mucho dependiendo de la geografía específica del barrio, de su distancia a la infraestructura existente y de si los hogares tienen que ser desplazados para poder construir la infraestructura. No obstante, el examen de diversos proyectos arroja promedios de costo significativos, y los resultados confirman que la provisión de servicios en barrios ya establecidos es de dos a tres veces más alto que la instalación de servicios públicos en el momento de la construcción original.

Los costos de mejoras del programa *Favela-Bairro* en Rio de Janeiro alcanzaron una cifra de alrededor de 4.000 dólares por hogar. Los costos comparables de mejoras del proyecto Guarapiranga en São Paulo fueron de 5.000 dólares por hogar, y aquellos destinados al proyecto Ribeira Azul en Salvador, de alrededor de 3.600 dólares por hogar. En todos los proyectos, los costos de pavimentación, alcantarillado y drenaje sumaron entre el 50 y 60 % del total (Abiko et al. 2007). Uno de los factores de encarecimiento fue la creciente complejidad de los



El programa Favela-Bairro proporcionó un centro comunitario para un barrio ubicado en el norte de Río de Janeiro.

ciaron a unos 5,7 millones de moradores urbanos sin que se cobraran aranceles significativos a los beneficiarios por la titulación o el registro de la propiedad (Angel et al. 2006).

El bajo costo aparente (un promedio de 64 dólares por título) parece contradecir el argumento de que las políticas de titulación a gran escala no puedan ser autosustentables financieramente. Es cierto que muchos de los hogares beneficiados podrían haber pagado por sus títulos en Perú, sobre todo teniendo en cuenta que el valor de sus propiedades aumentó. Incluso, podrían haber pagado también impuestos sobre la propiedad, si bien muchas áreas legalizadas no se han integrado al sistema de impuesto a la propiedad inmobiliaria.

Allí donde la regularización del suelo se ha reducido únicamente a su dimensión de titulación, se ha prestado poca atención a la necesidad de promover un desarrollo urbano integrado socioespacialmente, lo cual es muy costoso. Este enfoque no ha confrontado las causas subyacentes al desarrollo informal o la pobreza. Más aún, dichos programas de titulación han creado la expectativa de que todos los asentamientos informales serán legalizados. Esta expectativa ha estimulado un mayor desarrollo in-

mobiliario informal, sobre todo en suelos públicos, que es donde se ha emitido la gran mayoría de los títulos en Perú. Desafortunadamente, algunos asentamientos que se han regularizado no son sustentables ni urbana ni ambientalmente.

La mayoría de los programas de formalización no ha reformado el sistema obsoleto de registro de los derechos de suelos y propiedades; incluso, a veces generan sistemas paralelos y en conflicto. Solo recientemente se han hecho esfuerzos en Perú para reconciliar el sistema de registros públicos con el catastro paralelo de suelos urbanos creado por COFOPRI. Este es un tema de gran importancia porque, en muchos países de América Latina, lo que confirma la propiedad es el registro público del título del suelo. El enfoque brasileño sobre los asentamientos informales ha hecho hincapié en que la seguridad de la tenencia y la integración socioespacial se deben perseguir de manera conjunta como medio de garantizar la permanencia de las comunidades, brindando mejores condiciones de vida y vivienda en el suelo que están ocupando desde hace tiempo. Las políticas de regularización de Brasil han vinculado la legalización con políticas de mejoras y, en ocasiones, con programas socioeconómicos; también han puesto énfasis en una participación popular efectiva a lo largo de todas las etapas del proceso.

La experiencia brasileña aplica distintas soluciones legales a distintas situaciones; usa distintos instrumentos legales para los asentamientos informales según sea en suelos públicos o privados; soporta un mayor gasto por unidad familiar, dados los costos de realización de las mejoras urbanas, y, por ello, ha dado cobertura a mucho menos hogares. Sin embargo, Brasil tiene aproximadamente un millón de títulos en proceso de emisión, aun cuando el sistema esté fragmentado a nivel local, a diferencia del proceso centralizado de Perú.

No basta con “legalizar lo ilegal” sin provocar cambios en el sistema legal-urbano que causó en origen la ilegalidad, y menos aún en nombre del combate a la pobreza. La titulación, por sí misma, proporciona la seguridad legal de la tenencia a los residentes, lo cual es un paso necesario, pero no suficiente, para promover la integración socioespacial, además de que puede socavar la permanencia de las comunidades legalizadas.

CONSECUENCIAS IMPREVISTAS

Al no afrontar directamente la naturaleza y las causas del fenómeno del desarrollo informal, las políticas de regularización frecuentemente generan consecuencias imprevistas. Al concebirse aisladamente de un conjunto más amplio de políticas fiscales, de vivienda, urbanas y de desarrollo del suelo, las políticas de regularización han tenido poca relación con otros parámetros tales como lotes vacantes, propiedades subutilizadas y suelos públicos disponibles. En general, no han abordado la prevención de asentamientos informales nuevos, si bien hay que decir que el programa PRIMED en Colombia es una excepción.

Aunque varios de los objetivos previstos por los programas de titulación a gran escala, como los de Perú, no se han materializado plenamente, las investigaciones han puesto de manifiesto consecuencias no deseadas en relación con el impacto sobre los mercados de suelos informales; la formalización de asentamientos no sustentables; la gentrificación; la manipulación política de los programas de regularización; y los problemas con el registro de nuevos títulos del suelo.

Algunos estudios señalan que las políticas de regularización han aumentado el precio del suelo en los mercados informales dado que las mejoras físicas han atraído a más personas a dichas áreas, lo cual ha agotado el remanente de la capacidad de la infraes-



tructura, equipamientos y servicios implementados. También se han producido distorsiones y abusos en el proceso de titulación, como los denominados “lotes turistas” en Perú, en los cuales gente que no vive en determinado barrio demarca lotes con la expectativa de recibir los títulos del suelo (Riofrio 2008).

Se han formado nuevos asentamientos informales con la expectativa de que se legalizarían, y la titulación se ha considerado como una especie de licencia para invadir. Así, si bien se distribuyeron aproximadamente medio millón de escrituras de títulos en Lima entre 1996 y 2000, las invasiones de suelos también se multiplicaron durante esos años con una tasa sin precedentes (Calderón 2007b), de manera que una mayor probabilidad de regularización del suelo ha tenido el efecto paradójico de estimular el proceso de desarrollo informal (Smolka 2003; Smolka y Larangeira 2008).

Si bien los programas de regularización brindan una seguridad individual de la tenencia y protección contra el desalojo legal, también pueden causar gentrificación, sobre todo en áreas ubicadas en el centro o en áreas valiosas, donde los emprendedores y promotores inmobiliarios pueden presionar a los residentes para vender sus parcelas

Los especuladores improvisaron la posesión de suelos libres en anticipación de futuras mejoras públicas y de titulación en Chincha, un área costera de Perú.

(Durand-Lasserve 2006). Muchas comunidades tradicionales de São Paulo, por ejemplo, han pasado de ser asentamientos informales a emprendimientos de clase media y alta.

Las políticas de legalización también han aumentado las expectativas de gentrificación en Vidigal, una *favela* antigua y bien ubicada de Rio de Janeiro. Un artículo periodístico denunció que un emprendedor había ido comprando poco a poco parcelas en el mercado informal a precios de alrededor de 35.000 reales o 20.000 dólares, en la expectativa de que el área se iba a legalizar. De hecho, tenía pensado construir un hotel, pero le negaron la licencia para operar allí (Azevedo 2010).

Algunas áreas regularizadas no eran, ni lo son ahora, sustentables en términos urbano-ambientales, debido a la precariedad de la construcción de los edificios, por ejemplo. Muchos asentamientos legalizados siguen sin tener saneamiento, agua, electricidad, infraestructura ni espacios públicos, en algunos casos incluso diez años después de haber sido regularizados. Se han tomado pocas

medidas para mitigar los problemas medioambientales existentes, y solo muy recientemente se han realizado esfuerzos sistemáticos en Perú para proporcionar infraestructura y servicios.

En algunos casos, las políticas de regularización se han usado como vehículo de clientelismo político, para conseguir votos a cambio de títulos. En otros casos, el proceso político no ha podido corregir los históricos desequilibrios de género y existen asentamientos informales en los que muchas mujeres todavía no tienen control legal pleno sobre sus activos. No obstante, en Perú, el 56 % de los títulos del COFOPRI se ha otorgado a mujeres, hecho que está relacionado con una mayor participación femenina en el mercado de trabajo.

¿Significan estos resultados tan variados que la titulación haya fracasado, y que los residentes de asentamientos informales consolidados estarían mejor si se los hubiera abandonado a su suerte? La respuesta es no. Estos programas de titulación constituyen políticas de vivienda parciales que, para ser plenamente exitosas, se tienen que volver a

Modernos edificios comerciales hacen sombra a los restos de la favela Coliseu cerca de la Avenida Faria Lima de São Paulo, Brasil



concebir en un contexto más amplio de políticas fiscales, de vivienda, urbanas y del suelo preventivas que amplíen realmente las condiciones de acceso a suelos y viviendas con servicios públicos. Desde esta perspectiva, la cuestión de legalizar los asentamientos informales se hace aún más relevante y compleja.

Las políticas de titulación son fundamentales para:

- Promover la seguridad de la tenencia y ofrecer protección contra el desalojo forzoso;
- Ayudar a los gobiernos a cumplir con su obligación de garantizar el derecho social a la vivienda;
- Garantizar que se pague la compensación adecuada a los residentes en caso de reubicación;
- Minimizar los posibles conflictos legales tanto de las familias como de los barrios clarificando los derechos de propiedad;
- Definir los regímenes del suelo y de las propiedades para asegurar inversiones futuras por parte de los residentes y de otras personas, dentro de las condiciones impuestas por las políticas de regularización;
- Facilitar que los residentes puedan ofrecer sus propiedades como garantía para acceder a otros tipos de crédito para vivienda o para el consumo;
- Fortalecer las comunidades, reconocer los derechos ciudadanos básicos y promover la estabilidad sociopolítica;
- Corregir los desequilibrios de género y
- Generar datos sobre los límites de los terrenos y edificios existentes para el sistema local de recaudación de impuestos sobre la propiedad.

RESUMEN

La regularización ha empleado primordialmente dos enfoques que se han explorado en dos casos de estudio: uno, el de legalizar

la tenencia por medio de la titulación, con la expectativa de que esta medida impulsara el desarrollo, tal como se aplicó en Perú; y dos, el de mejorar los servicios de una manera más amplia y al mismo tiempo legalizar la tenencia, como se aplicó en Brasil.

La legalización en Perú fue implementada a gran escala, cubriendo casi 1,6 millones de hogares en un periodo de 10 años, a un costo relativamente bajo de 64 dólares por hogar. No se cobraron aranceles a los hogares, y los valores de la propiedad aumentaron en promedio un 25 %, un incremento mayor que el costo del programa. En cuanto a los efectos esperados, se produjeron algunas mejoras en la vivienda y cierta reducción de la pobreza, pero hay poca evidencia de un mayor acceso al crédito.

El programa de mejoras más amplio de Brasil ha sido mucho más limitado en escala y su costo por hogar fue de 3.500 a 5.000 dólares, o sea, de 50 a 80 veces más alto que el de Perú. Si bien hay pocos estudios sobre la relación costo-beneficio de los programas brasileños, aquellos que existen han demostrado que los incrementos en el valor de la propiedad exceden los costos de las mejoras, aunque con una tasa menor que el incremento que se obtiene con urbanizaciones nuevas.

Ambos programas han experimentado efectos contrapuestos o no previstos. Un tema importante, como en la mayoría de los programas de amnistía, es que estimularon el comportamiento negativo —en este caso, los asentamientos informales— que los programas trataban de remediar. Otros efectos fueron la gentrificación, sobre todo en los barrios ubicados en los centros urbanos. En general, ambos programas han obtenido el éxito de proporcionar una tenencia más segura y de producir beneficios superiores a los costos del programa, si bien ninguno de los dos ha cumplido todos los objetivos que se habían planteado.



CAPÍTULO 5

Temas legales adicionales relacionados con la regularización

Emprendedores privados han construido viviendas con servicios públicos en exejidos de México, pero fuera de sus muros sigue existiendo ocupación de autoconstrucción.



Para promover el progreso en el complejo campo de la regularización del suelo hay que superar una serie de problemas legales y objetivos colaterales. Dada la importancia que tiene para la sociedad el brindar viviendas a la población, se espera que las políticas relativas a la regularización apunten a objetivos sociales más amplios que el de la seguridad de la tenencia, por sí misma ya complicada puesto que hay muchas formas de tenencia —más allá de un título de dominio pleno— para brindar seguridad a sus ocupantes.

TIPOS DE DERECHOS DE TENENCIA

Los residentes de asentamientos consolidados frecuentemente no otorgan una especial prioridad a la titulación porque ya conside-

ran que su tenencia es segura. Algunos hasta creen que la titulación daña sus intereses, porque puede traer consigo cargas financieras en el futuro y puede restringir la capacidad para usar y vender su propiedad si la nueva propiedad titulada queda sujeta a reglamentaciones urbanas y medioambientales. No obstante, la titulación del suelo debería ser importante para todos aquellos que viven en áreas informales consolidadas porque la concepción que genera la percepción de una tenencia segura, compartida por muchos residentes, puede cambiar y, efectivamente, cambia.

La titulación del suelo sigue siendo la manera principal de promover una tenencia segura y plenamente legal y duradera, si bien la seguridad de la tenencia puede proveerse a los ocupantes de muchas maneras distintas:

para eludir estas reglas y vender los lotes informalmente se generalizó en los ejidos mexicanos ubicados cerca de ciudades de crecimiento rápido, de manera que se socavaron los objetivos comunitarios originales.

TEMAS LEGALES DE OCUPACIÓN DEL SUELO

Hay tres situaciones legales fundamentales en el desarrollo informal de suelos que exigen distintas estrategias legales y, por lo tanto, distintas políticas de regularización:

- Los asentamientos ocupados principalmente por los pobres urbanos, donde los residentes tienen sus propios derechos (individuales o colectivos) a la regularización de las áreas ocupadas, y son reconocidos por el orden legal;
- Asentamientos ocupados principalmente por los pobres urbanos, donde las autori-

dades públicas tienen un amplio poder discrecional para determinar las condiciones de los programas de regularización; y

- Asentamientos informales donde los ocupantes no son mayoritariamente pobres urbanos (cuadro 4).

Un aspecto legal primordial a tener en cuenta es el régimen original de tenencia del suelo, ya que la regularización de asentamientos consolidados en suelos públicos se debe implementar de forma distinta que la regularización de asentamientos en suelos privados. La transferencia directa de la tenencia pública a ocupantes de suelos, ya sea por venta o donación, en general exige una autorización legal específica. Cuando se transfiere propiedad pública bajo los programas de regularización, frecuentemente se confunden los derechos de propiedad con los derechos a la vivienda.

El papel y obligación legal principal de las autoridades públicas debería ser por norma general el de garantizar el acceso a viviendas de interés social adecuadas a aquellos que las necesitan, lo que de ninguna manera es lo mismo que el otorgamiento exclusivo de títulos de propiedad o títulos individuales de dominio pleno sobre el suelo. En realidad, para muchos asentamientos en suelos públicos, la propiedad individual del suelo puede no ser la mejor opción.

Los sistemas legales también varían mucho en lo que se refiere al reconocimiento legal de la propiedad por usucapión. Algunos países requieren una declaración judicial y otros, como Perú, usan canales administrativos. La usucapión de suelos privados se basa frecuentemente en la función social de la propiedad: los ocupantes de una propiedad privada tienen derecho a ser reconocidos como dueños legítimos después de un período de ocupación continua y pacífica pues, a diferencia del propietario original, estos

CUADRO 4

Regularización de asentamientos que son ocupados por personas no pobres

Si bien la sociedad tiene interés en la regularización de los asentamientos informales ocupados por personas que no son pobres (a veces llamada regularización de interés específico), estos asentamientos no se pueden tratar con el mismo enfoque legal y técnico que se usa para la regularización de asentamientos ocupados por pobres urbanos. A fin de cuentas, los residentes que no son pobres tuvieron la opción de obtener acceso formal al suelo y la vivienda, pero eligieron vivir fuera de la ley.

Cuando los asentamientos informales de personas que no son pobres se encuentran en suelos públicos, la transferencia directa de los lotes a los ocupantes sin un proceso de subasta para obtener el precio más alto posible no se puede justificar usando las mismas leyes que autorizan la transferencia de suelos públicos a los residentes pobres de asentamientos informales por razones de interés social. Los ocupantes de suelos públicos de clase media y alta pueden tener derechos preferenciales en una subasta, así como a una compensación si la subasta es ganada por otro, pero en principio no deberían tener derecho a una transferencia directa gratis ni a la privatización de suelos públicos.

ocupantes le han dado una función social a la propiedad. Las leyes locales establecen las condiciones específicas para obtener este derecho, como la duración de la ocupación y el tamaño máximo del lote que se puede poseer.

La política de prescripción adquisitiva de Brasil, conocida como derecho de usucapión especial urbana (*usucapião especial urbano*) requiere cinco años de ocupación sin disputa y es aplicable a lotes de hasta 250 m². En Colombia, en casos en que la posesión fue obtenida de forma irregular, sin buena fe y sin un título claro, se requiere tan solo un lapso de tres años sin que exista un límite en la superficie del lote. Esta regla se aplica solo a las viviendas de interés social, que en la actualidad se definen como aquellas de un valor equivalente a unos 35.000 dólares, tal como establece el artículo 51 de la ley de reforma urbana de 1989 (Ley 9).

Si bien este es un asunto civil entre partes privadas, las autoridades públicas pueden respaldar a las comunidades para que obtengan derechos plenos al suelo, por ejemplo, brindándoles ayuda técnica, legal y financiera. En el caso en que se apliquen los derechos de usucapión, las administraciones públicas no necesitan expropiar los suelos ocupados para promover su regularización puesto que los residentes ya tienen derechos que solo necesitan una declaración administrativa o judicial.

Con respecto a las ocupaciones de suelos públicos no se aplica normalmente el mismo razonamiento. A menos que el sistema legal reconozca explícitamente la usucapión de propiedades públicas, la regularización se puede implementar otorgando a los ocupantes un estado de tenencia distinto al dominio pleno. Los derechos de arriendo (como los que se usan en Brasil) constituyen derechos inmobiliarios que ofrecen seguridad en la tenencia y se pueden registrar, transferir o heredar. Los derechos de arriendo y

las viviendas sociales en alquiler son alternativas válidas que pueden ser las más adecuadas para los intereses, tanto de los dirigentes políticos, como de los residentes de asentamientos informales. No hace falta privatizar los suelos públicos para satisfacer el derecho social a la propiedad; por el contrario, la mejor manera de garantizar la permanencia de las comunidades puede ser la de mantener el dominio público de los suelos.

CÓMO ASEGURAR LA ESTABILIDAD DE LOS BENEFICIOS PARA LOS POBRES

Ninguna forma concreta de titulación del suelo protege a los residentes contra las presiones ejercidas por las fuerzas del mercado. En algunos casos, el incremento del valor de las propiedades legalizadas (especialmente el de aquellas ubicadas en áreas centrales de la ciudad) ha llevado a los emprendedores inmobiliarios a animar a los residentes a vender sus casas. Muchos residentes efectivamente lo han hecho, y algunos han ocupado después suelos públicos o privados ilegalmente, comenzando el proceso desde el principio otra vez. Por lo tanto, en Perú, en las ciudades brasileñas de Recife y Porto Alegre, y en Buenos Aires, entre otros lugares, los dirigentes políticos han restringido la transferencia de nuevas propiedades legalizadas exigiendo que las ventas sean aprobadas por las asociaciones de residentes, o directamente han prohibido la venta durante varios años. Estos esquemas no han funcionado bien y sencillamente han generado nuevos tipos de transacciones informales (Angel et al. 2006).

Algunas administraciones locales, teniendo en cuenta el aprendizaje derivado de estas experiencias, han abandonado el enfoque en las acciones de los ya residentes para ocuparse de garantizar que los suelos

mejorados y legalizados a expensas públicas permanezcan en uso como viviendas para los grupos sociales menos favorecidos. En vez de imponer restricciones a las posibles ventas futuras, las autoridades públicas usan las regulaciones de planeamiento urbano y las herramientas de gestión de suelos para garantizar que los hogares de bajos ingresos continúen siendo mayoría en las áreas regularizadas, minimizando así el “desalojo por el mercado” u operaciones de lucro inmobiliario.

Algunas municipalidades de Brasil han creado Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) que incluyen áreas ocupadas por asentamientos informales consolidados. En línea con los mecanismos de gestión democrática, cada zona especial tiene que aprobar sus propias regulaciones urbanas. Esto brinda una oportunidad de crear procedimientos de uso y desarrollo del suelo con el fin de evitar que estas nuevas áreas legalizadas sean adquiridas por emprendedores inmobiliarios y que las comunidades tradicionales sean reemplazadas por otros grupos socioeconómicos.

La demarcación de las ZEIS es una estrategia de códigos urbanos, como los usos especiales de suelos (por ejemplo, distritos industriales o zonas de protección ambiental) o para cumplir con necesidades sociales (por ejemplo, zonas exclusivas para uso residencial). Es interesante hacer notar que dichas estrategias de zonificación urbana no han sido cuestionadas de la misma forma que la designación de suelos para viviendas de interés social, que sí lo fue.

Un estudio de ZEIS realizado en 2006 en Recife concluyó que las medidas tomadas contra la gentrificación por medio de normas de zonificación urbana, como la limitación del tamaños de los lotes, la altura de los edificios y la cantidad de lotes por individuo, pueden reducir significativamente las presiones de desarrollo inmobiliario en nuevas

comunidades regularizadas cuando se usan conjuntamente con programas de titulación (Angel et al. 2006). De esta manera, en vez de crear guetos urbanos, como algunos críticos han argumentado, este enfoque ha dado respaldo legal a las comunidades pobres. Las zonas especiales son compatibles con cualquier forma de titulación del suelo, y algunas han reconocido los derechos de dominio pleno o de arriendo, ya sean individuales o colectivos. Dicha regularización de asentamientos informales puede llevar a la integración socioespacial y garantizar la permanencia de las comunidades.

DERECHOS DE SUELO PARA LAS MUJERES

Las políticas de regularización también tienen que ocuparse de los derechos de la mujer a vivir en asentamientos informales consolidados (ONU-HÁBITAT 2005). Las mujeres han sido desde hace tiempo agentes activas en los mercados informales de las ciudades de América Latina, comprando y vendiendo suelos y edificios, alquilando viviendas, y desarrollando y manteniendo unas muy vivas redes sociales y de capital. En 2009, un tercio de todos los jefes de familia en Venezuela eran mujeres. No obstante, el reconocimiento legal de los derechos de las mujeres al suelo es frecuentemente un desafío, ya que los sistemas legales tradicionales han considerado que el hombre es el jefe de familia, y por lo tanto suponen que es el hombre quien controla los derechos de propiedad. Esta presuposición complica aún más la naturaleza a menudo informal de las relaciones matrimoniales en la región.

Si bien las mujeres tienden a permanecer en el lugar con los hijos, los sistemas legales no siempre las protegen. En algunos casos, las tradiciones consuetudinarias impiden que las mujeres hereden los terrenos de sus maridos o padres, y a la muerte de sus

cónyuges son desalojadas de su vivienda y su terreno, junto con sus hijos. Otras leyes estatutarias tradicionales discriminan a las mujeres al no permitirles que impidan la venta de un terreno por parte de sus maridos. Si se divorcian o sus maridos las abandonan, no tienen ningún derecho legal al suelo. Aun cuando las mujeres puedan poseer su terreno legalmente, las costumbres patriarcales a veces les impiden tomar decisiones sobre su uso.

El reconocimiento de un estatus legal igualitario de las mujeres con respecto al suelo y los derechos de propiedad es un objetivo importante, independientemente de la naturaleza legal de la pareja. Tanto en Perú como en Brasil se han otorgado los títulos del suelo en forma conjunta a esposos y esposas. Progresivamente, las decisiones judiciales han fortalecido los derechos de las mujeres al suelo, como por ejemplo cancelando el título de un hombre cuando la separación se debe a violencia doméstica. Pero todavía hay mucho camino por recorrer. Después del terremoto de 2007 en Perú, el gobierno ignoró la tradición de décadas de reconocer el estatus igualitario de las mujeres con respecto al derecho al suelo al ofrecer ayuda financiera por la reconstrucción de casas solamente a los hombres, que eran considerados oficialmente los jefes de familia, e incluso en algunos casos a exmaridos. Por otra parte, se ha reportado que hay mujeres que han solicitado que se quite su nombre del título, por ejemplo en México, porque temían represalias por parte de sus maridos abusivos o por cualquier otra forma de discriminación cultural.

PROTECCIÓN AMBIENTAL

Muchos asentamientos informales consolidados se han levantado en áreas ecológicamente vulnerables, por ejemplo, pantanos, reservorios de agua o pendientes muy pronunciadas como los morros de Rio de Janeiro,



Caracas, Bogotá y Medellín. En varios casos se han producido conflictos entre los valores medioambientales y las políticas públicas para regularizar o legalizar asentamientos.

En otros casos, la oposición medioambiental puede resultar ser un velo que cubre los prejuicios sociales contra los pobres urbanos, sobre todo aquellos que viven en áreas centrales de la ciudad, pues en ocasiones no se articula la misma preocupación cuando las áreas ecológicamente protegidas son ocupadas ilegalmente por hogares de ingresos medios y altos. Tampoco se manifiestan estas preocupaciones con tanta intensidad cuando los asentamientos informales ocupan áreas ecológicamente sensibles en la periferia urbana.

Por supuesto, los asentamientos consolidados se tienen que tratar de forma pragmática. Para encontrar soluciones que minimicen o compensen en cierta medida el daño ambiental, se ha tenido que llegar a

Asentamientos informales de baja altura están protegidos contra su eliminación y desarrollo alternativo por medio del programa ZEIS en Recife, Brasil.



Una reunión comunitaria brinda a los residentes de un asentamiento informal en Guatemala la oportunidad de compartir sus pre-ocupaciones y planes.

ciertos acuerdos. Una experiencia interesante de regularización en un área ecológicamente protegida de Santo André, Brasil, ilustra un acuerdo con los moradores informales con el objeto de promover cambios en su comportamiento a fin de proteger una cuenca hídrica. El proceso de participación involucró a más de 10 partes interesadas, como las asociaciones de residentes, exterratenientes y emprendedores, y la administración pública. Los residentes han participado en el proceso previniendo más ocupación de suelos, plantando árboles, implementando varias medidas ecológicas y ayudando a financiar la instalación de sistemas locales de tratamiento de aguas residuales (van Horen 2001).

Otros estudios muestran que el riesgo medioambiental intrínseco es relativamente raro, y que el problema se basa, frecuentemente, en una falta de gestión de riesgo.

La experiencia con el programa PRIMED en Medellín, por ejemplo, ha demostrado que, siempre que sea posible, las estrategias de gestión de riesgo son más adecuadas y menos costosas que la reubicación física de las comunidades.

RESUMEN

En general, la seguridad de la tenencia se logra obteniendo un título de dominio pleno, pero la tenencia también puede adoptar otras formas –derecho de arriendo, propiedad colectiva y cooperativas– algunas de las cuales son más apropiadas para ciertas situaciones en las que se trata de reforzar la permanencia de los asentamientos. El diseño de programas de regularización también dependerá de las características de los residentes, del alcance de sus derechos adquiridos y de si el suelo es de propiedad pública o privada. Muchos países no reconocen la usucapión de suelos públicos o la transferencia de suelos públicos a dueños privados sin compensación.

Conservar la ocupación de un barrio por grupos que lo merecen (en particular los pobres) puede ser un desafío después de haberse introducido mejoras en el mismo, y algunos países, como Brasil, han adoptado medidas especiales para mantener la integridad de la comunidad. Más aún, se debe prestar atención especial a los derechos de propiedad de las mujeres, ya que las prácticas culturales pueden contraponerse a sus derechos legales. Los asentamientos en áreas ecológicamente sensibles también pueden crear contradicciones entre la protección del medio ambiente y la permanencia de la comunidad.



CAPÍTULO 6 Recomendaciones para las políticas de regularización



El metrocable brinda una solución original para el transporte colectivo y la integración socioespacial entre los asentamientos informales periféricos y las áreas centrales de Medellín, Colombia.

En América Latina, la regularización sigue siendo un trabajo en curso. Se han probado distintas estrategias en diferentes países, desde aquellas excesivamente enfocadas a la titulación formal, hasta las que intentan mejorar todos los servicios del barrio. Los costos de una regularización plena son de 50 a 80 veces más altos que los de la simple titulación, pero las evidencias disponibles demuestran que los beneficios para los ocupantes, medidos por el incremento en el valor de sus propiedades y por la mejora de servicios, exceden los costos en ambos casos. Si bien la regularización ha encontrado resistencia o se ha implementado lentamente a lo largo de los años, en la actualidad se está convirtiendo en un imperativo en América Latina. Las recomendaciones para mejorar las políticas de regularización y sus programas específicos tienen que abordar los siguientes temas.

1. Evaluación. Se deben realizar esfuerzos más sistemáticos para evaluar el funcionamiento de los programas de regularización, recopilando tanto datos de referencia antes de la implementación del programa, como datos posteriores sobre los costos y resultados de los programas. Conceptualmente, el impacto del programa debería medir el bienestar a nivel de la unidad familiar; los servicios, a nivel de barrio; y el alcance de la informalidad en toda la ciudad. También hay que realizar evaluaciones de funcionamiento de modos alternativos de atacar los problemas de la regularización.

2. Enfoques a medida. Las políticas de regularización, para que sean exitosas, tienen que adaptarse a los hechos, al contexto y al historial de cada asentamiento, porque es poco probable que una sola estrategia funcione bien en todas las situaciones. Más aún, es probable que haya que revisar



Un exasentamiento informal en San Salvador, El Salvador, fue mejorado con la ayuda de FUNDASAL, una entidad pionera creada en 1968 para promover mejoras en barrios de bajos ingresos.

dichas políticas a lo largo del tiempo a medida que evolucionan las condiciones y las prácticas. Se debería considerar la regularización como parte de una política social más amplia dirigida a la integración social. Esto puede significar que ciertos elementos del programa vayan más allá de los servicios de infraestructura, de manera que puedan incluirse componentes tales como empleo, capacitación, educación pública y servicios de salud.

3. Titulación apropiada. La mayoría de los programas de regularización otorgan títulos de dominio pleno, pero otros tipos de títulos y derechos, como el derecho de arriendo, las cooperativas, los fideicomisos de suelos o las propiedades colectivas, pueden ser más apropiados en asentamientos cuya disposición física sea enormemente irregular o estén ubicados en suelos públicos. En algunos casos, los títulos de posesión pueden ser más efectivos para proteger a los ocupantes y asegurar la sustentabilidad socio-económica de la comunidad que la titulación de dominio pleno.

4. Equidad de género. Los programas de regularización tienen que hacer participar de igual manera tanto a hombres como

a mujeres, para evitar en el proceso la discriminación de género al suponer que los jefes de familia son siempre hombres. La participación directa de todos los beneficiarios en el diseño del programa también aumentará su efectividad a largo plazo.

5. Financiamiento. Desde el punto de vista financiero, la regularización tiene que ser más autosustentable. Por ejemplo, el pago de impuestos sobre la propiedad después de la regularización produce ingresos a nivel local y también fortalece las reivindicaciones legales de ciudadanía y servicios. Los aranceles por infraestructura urbana y mejoras de servicios para recuperar parte del incremento en el valor del suelo deberían ser compatibles con la capacidad de pago y deberían basarse en principios similares a los que se aplican a las áreas formales que se benefician de intervenciones públicas. Si la municipalidad es la responsable del pago de los servicios en las zonas formales, también lo debería ser en los barrios regularizados. En total, la recuperación del costo de los programas de regularización no debería suponer una carga fiscal proporcionalmente mayor sobre los pobres que sobre otros segmentos de la sociedad.

6. Investigación y análisis. Las definiciones de la informalidad deben ser más consistentes y crearse sobre la base de los datos disponibles, tales como los informes censales, para poder efectuar un mejor seguimiento de los asentamientos informales a lo largo del tiempo y poder determinar con certeza si la situación está mejorando o empeorando en una ciudad en particular. Para seguir avanzando, hay que trabajar más para evitar el establecimiento de nuevos asentamientos informales, particularmente cuando se crea que pueden estar causados por los propios programas de regularización.



REFERENCIAS

- Alex Abiko, Luiz Reinaldo de Azevedo Cardoso, Ricardo Rinaldelli, and Heitor Cesar Riogi Haga. 2007. Basic costs of slum upgrading in Brazil. *Global Urban Development* 3 (November).
- Abramo, Pedro. 2009. *Favela e mercado informal: A nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Brazil: IPPUR.
- Alfonsin, Betânia de Moraes. 1997. Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades Brasileiras. Observatório de políticas urbanas. Rio de Janeiro: IPPUR e FASE.
- . 1999 (2008 in English). Land regularization policy: Justification, impacts, and sustainability. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, Shlomo, Egypt Brown, Dessislava Dimitrova, David Ehrenberg, Jim Heyes, Peter Kusek, Giancarlo Marchesi, Viany Orozco, Lauren Smith, and Ernesto Vilchis. 2006. *Secure tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil*. Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.
- Arruñada, Benito. 2009. Property titling and conveyancing. Economics Working Papers 1177. Barcelona, Spain: Universitat Pompeu Fabra, Department of Economics and Business.
- Azevedo, Reinaldo. 2010. A tragedia no Rio, a solidariedade e os vigaristas. June 4. *Blog Vêja.com*
- Batt, H. William. 2004. The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. Book review. *GroundSwell* November-December.
- Biderman, Ciro, Martim O. Smolka, and Anna Sant'Anna. 2008. Urban housing informality: Does building and land use regulation matter? *Land Lines* 20(3): 14–19.
- Brakarz, José, Margarita Greene, and Eduardo Rojas. 2002. *Cities for all: Recent experiences with neighborhood upgrading programs*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Calderón Cockburn, Julio. 1998. Regularization of urban land in Peru. *Land Lines* 10(3).
- . 2006. Considerations on illegal and informal urban land markets in Latin America. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2007a. Después de la formalización ¿Qué sigue? Washington DC: World Bank Urban Research Symposium, May 14–16.
- . 2007b. The formalisation of property in Peru, 2001–2002: The case of Lima. *Habitat International* 28(2): 289–300.
- . 2010. Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario. *Estudios Demográficos y Urbanos* 25(3): 625–661.
- Carvalho, Celso Santos, and Denise de Campos Gouveia. 2009. *Regularização fundiária urbana no Brasil*. Brasília: Ministerio das Cidades.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2010. Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean, 2010. Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/>
- Clichevsky, Nora. 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: UN-CEPAL, Series Manuales 50. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- COHRE (Center on Housing Rights and Evictions). 2006. *Forced evictions: Violations of human rights, 2003–2006*. Global Survey 10. Geneva, Switzerland.
- Cuenin, Fernando. 2010. Economic analysis for settlement upgrading programmes. In *Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life*, ed. Eduardo Rojas, 199–211. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Damasio, Cláudia. 2006. *Urbanizador social de informalidade à parceria*. Porto Alegre, Brazil: Livraria do Arquiteto.
- de Soto, Hernando. 1989. *The other path: The economic answer to terrorism*. New York: Basic Books.
- . 2000. *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- Deininger, Klaus, and Gershon Feder. 2009. Land registration, governance, and development: Evidence and implications for policy. *The World Bank Research Observer* 24(2): 233–266.
- diPasquale, Denise, and Jean L. Cummings. 2002. The spatial implications of housing policy in Chile. In *Chile: Political economy of urban development*, E.L. Glaeser and J.R. Meyer, eds. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Distrito Federal. 2006. *Diagnóstico preliminar dos parcelamentos urbanos informais o Distrito Federal*. Brasília: Governo do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação.
- Dowall, David. 2007. Brazil's urban land and housing markets: How well are they working? In *Land policies and their outcomes*, Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong, eds., 405–438. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Durand-Lasserve, Alain. 2006. Informal settlements and the millennium development goals: Global policy debates on property ownership and security of tenure. *Global Urban Development Magazine* 2(1) March: 1-15.
- Fernandes, Edésio. 2007. Constructing the 'Right to the City' in Brazil. *Social & Legal Studies* 16.
- Fernandes, Edésio. 2006. Principles, bases, and challenges of the national programme to support sustainable urban land regularization in Brazil. In *Informal settlements: A perpetual challenge?* Marie Huchzermeyer and Aly Karam, eds. Cape Town, SA: University of Cape Town Press.
- Fernandes, Edésio, and Maria Mercedes Maldonado Copello. 2009. Law and land policy in Latin America: Shifting paradigms and possibilities for action. *Land Lines* 21(3): 14–19.
- Field, Erica. 2006. Fertility responses to urban land titling programs: The roles of ownership security and the distribution of household assets. Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.
- Field, Erica. 2007. Entitled to work: Urban tenure security and labor supply in Peru. *Quarterly Journal of Economics* 4(122): 1561–1602.
- Field, Erica, and Máximo Torero. 2006. Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.
- Galiani, Sebastian, and Ernesto Schargrofsky. 2004. Effects of land titling on child health. *Economics and Human Biology* 2(3): 353–372.

Goytia, Cynthia, Cecilia de Mendoza, and Ricardo Pasquini. 2010. Land regulation in the urban agglomerates of Argentina and its relationship with households' residential tenure condition. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Guerinoni, Felipe Morris. 2004. La formalización de la propiedad en el Perú: Develando el Misterio. Lima, Perú: COFOPRI and the World Bank Urban Property Rights Project.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2000. Demographic Census 2000. <http://www.ibge.gov.br/english/>

IPEA. n.d. Ipeadata. <http://www.ipeadata.gov.br>

IPEA 2009. Comunicado da Presidência, No. 28, August 27. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090827_comunicadoipea28.pdf

Krueckeberg, Donald A., and Kurt G. Paulsen. 2002. Evaluating the experience of Brazilian, South African, and Indian urban tenure programs. In *Holding their ground: Secure land tenure for the urban poor in developing countries*, Alain Durand-Lasserve and Lauren Royston, eds., 233–243. London: Earthscan.

Larangeira, Adriana. 2002. *Estudo de avaliação da experiência Brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Rio de Janeiro: IBAM/Banco Mundial.

MacDonald, Joan. 2004. *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UN-CEPAL.

Maldonado Copello, María Mercedes, and Martim O. Smolka. 2003. Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia. *Land Lines* 15(3): 15–17

Miranda, Liliana. 2002. Book review: A new mystery from de Soto? *Environment and Urbanization* 14(1): 263–264.

Payne, Geoffrey, Alain Durand-Lasserve, and Carole Rakodi. 2007. Urban land titling programmes. In *Legal empowerment: A way out of poverty*, M.E. Brother and J. A. Solberg, eds., 11–40. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Payne, Geoffrey, and Edesio Fernandes. 2001. Legality and legitimacy in urban tenure issues. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Pereira Passos Institute. 2002. *Evolução da população de favelas no Rio de Janeiro: Uma reflexão sobre os dados mais recentes*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. <http://www.rio.rj.gov.br>

Riofrio, Gustavo. 2008. Peru: Los casos y sus lecciones. PowerPoint presentation. Lincoln Institute of Land Policy Course, Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, in Caracas, Venezuela.

Rojas, Eduardo. 2010. *Building cities: Neighbourhood upgrading and urban quality of life*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Smets P. G. S. M. 2003. The market does not work for all, and not just because of lacking property titles. *Focaal—European Journal of Anthropology* 41: 193–196.

Smolka, Martim. 2003. Informality, urban poverty, and land market prices. *Land Lines* 15(1).

Smolka, Martim O., and Ciro Biderman. 2009. Measuring informality in housing settlements: Why bother? *Land Lines* 21(2): 14–19.

———. 2011. Housing informality: An economist's perspective on urban planning. In *Oxford handbook of urban economics and planning*, Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit Knaap, eds. New York: Oxford University Press.

Smolka, Martim O. and Cláudia P. Damasio. 2005. The social urbanizer: Porto Alegre's land policy experiment. *Land Lines* 17(2): 11–14

Smolka, Martim O., and Claudia De Cesare. 2006. Property taxation and informality: Challenges for Latin America. *Land Lines* 18(3): 14–19.

Smolka, Martim O., and Adriana de A. Larangeira. 2008. Informality and poverty in Latin American urban policies. In *The new global frontier: Urbanization, poverty and environment in the 21st century*, George Martine, Gordon MacGranahan, Mark Montgomery, and Rogelio Fernández-Castilla, eds. London: IIED/UNFPA and Earthscan Publications.

SNPU/Mcidades (Secretarías Nacionales Programas Urbanos /Ministerio das Cidades). n.d. <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>

UN-HABITAT. 2003. *The challenge of slums: Global report on human settlements*. London: UN-HABITAT/Earthscan.

———. 2005. Land tenure, housing rights, and gender: National and urban framework. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme. <http://www.unhabitat.org/programmes/landtenure/publications.asp>

———. 2006. *State of the world's cities 2006/7*. <http://www.unhabitat.org/pms/listItemDetails.aspx?publicationID=2101>

van Horen, Basil. 2001. Developing community-based watershed management in Greater São Paulo: The case of Santo André. *Environment and Urbanization* 13(1).

World Bank. 2007. World Bank's 2007 Urban Research Symposium, May 1–16, Washington, DC.

GLOSARIO

CEPAL: *La Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago, Chile. www.eclac.org

COFIDE *Corporación Financiera de Desarrollo*, Perú. www.cofide.com.pe

COFOPRI: *Comisión de Formalización de la Propiedad Informal*, Perú. www.cofopri.gov.pe

COHRE: Center for Housing Rights and Evictions (*Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos*), Ginebra, Suiza. www.cohre.org

CORETT: *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*, México. www.corett.gob.mx/index/index.php

IBGE: *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), Brasil. www.ibge.gov.br

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas), Brasil. www.ipea.gov.br/portal

PROCEDE: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, México. <http://web.ku.edu/~mexind/PROCEDE.htm>

PRIMED: *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales en Medellín*, Colombia. <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu98/bp002.html>

SNPU/Mcidades: *Secretarías Nacionales Programas Urbanos/Ministerio das Cidades* (Secretaría Nacional de Programas Urbanos/Ministerio de las Ciudades), Brasil. www.cidades.gov.br/ministeriodas-cidades

SOBRE EL AUTOR

Edésio Fernandes es abogado, planificador urbano, autor y profesor asociado en numerosas universidades internacionales y organizaciones no gubernamentales. Es licenciado por la Universidad Federal de Minas Gerais en Brasil y se doctoró en Derecho por la Universidad de Warwick, Reino Unido. En 2003 fue nombrado director de asuntos del suelo del nuevo Ministerio de las Ciudades de Brasil, donde formuló el Programa Nacional de Apoyo a la Regularización Predial Sustentable en Zonas Urbanas. Fue *visiting fellow* del Instituto Lincoln en 2008–2009. Contacto: edesiofernandes@compuserve.com

RECONOCIMIENTOS

Las ideas de este informe fueron desarrolladas en el contexto de investigaciones y actividades de enseñanza en el campo de mercados informales y programas de regularización de suelos del Instituto Lincoln. Estos programas han sido dirigidos por más de 15 años por Martim O. Smolka, *senior fellow* y director del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln. A lo largo de los años, me he beneficiado enormemente de los ricos y estimulantes diálogos mantenidos con él y otros colegas, entre los que deseo mencionar especialmente a Pedro Abramo, Carlos Morales, Claudio Acioly, Julio Calderón, Gustavo Riofrio y Teolinda Bolívar.

Agradezco al Dr. Smolka y a Gregory K. Ingram, presidente y gerente ejecutivo del Instituto Lincoln, haberme proporcionado algunos de los datos económicos y análisis de este informe. También quiero agradecer a Anna Sant'Anna, *senior associate* de investigación en el Programa de América Latina y a Ann LeRoy, directora de publicaciones, por las investigaciones adicionales, corroboración de datos y correcciones; no es necesario que diga que solo yo soy el responsable de cualquier fallo o deficiencia. Agradezco a todo el personal del Lincoln Institute of Land Policy el apoyo recibido durante mi estadía en Lincoln House como *visiting fellow* en 2008 y 2009.

SOBRE EL LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

El Instituto Lincoln es un líder en temas claves relacionados con el uso, regulación y tributación del suelo urbano. A través de programas educativos y de investigación de alta calidad, el Instituto busca mejorar el diálogo entre agentes públicos y privados con decisión en temas relacionados con las políticas de suelo urbano. Opera como una fundación privada cuyos orígenes se remontan a 1946 y tiene por objeto brindar información para la toma de decisiones por medio de educación, investigación, evaluación política y proyectos de demostración, así como la difusión de información, análisis político y datos, a través de nuestras publicaciones, nuestro sitio Web y otros medios. Al reunir a académicos, profesionales, funcionarios públicos, dirigentes políticos, periodistas y ciudadanos, el Instituto Lincoln integra la teoría con la práctica y ofrece un foro no partidista para proporcionar perspectivas multi-disciplinarias sobre políticas públicas del suelo, tanto en los Estados Unidos como internacionalmente.

Información para encargar copias

Para descargar una copia gratis de este informe, o para encargar copias del informe impreso, visite www.lincolnst.edu/pubs y haga una búsqueda por autor o título.

Créditos de producción

GERENTE DE PROYECTO Y EDITORA
Ann LeRoy

DISEÑO Y PRODUCCIÓN
DG Communications/NonprofitDesign.com

Fotografías

Julio Calderón: 33

Asa Jonsson: Contraportada izquierda
Eduardo Knapp: 40

Prefectura de Diadema: Portada y
contraportada derecha

Gustavo Riofrio: 29

Secretaría Municipal de Vivienda de la

Prefectura de la Ciudad de Rio de Janeiro: 28

Martim O. Smolka: 2, 4, 6, 8, 9, 13, 16, 18,
19, 22, 25, 26, 38, 39, 42, 47, 48, 49, 50,

contraportada centro

Alvaro Uribe: 11, 20, 35



113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 EE. UU.

Teléfono: 1-617-661-3016 ó
1-800-LAND-USE (1-800-526-3873)

Fax: 1-617-661-7235 ó
1-800-LAND-944 (1-800-526-3944)

Web: www.lincolnst.edu

Correo electrónico: lac@lincolnst.edu



Regularización de asentamientos informales en América Latina

Las viviendas de asentamientos informales en general no tienen títulos legales formales, y pueden mostrar patrones de desarrollo irregular, carecer de servicios públicos esenciales, como alcantarillado, y quizás estén construidas en suelos públicos o ecológicamente vulnerables. Ya sea en suelos privados o públicos, los asentamientos informales se van formando progresivamente a lo largo de varios años, y algunos existen desde hace varias décadas. Un aspecto clave de la informalidad es la carencia de un título *de jure* o formal, si bien muchos residentes urbanos se sienten seguros con solo tener derechos de propiedad *de facto* adquiridos por prácticas consuetudinarias.

La mayoría de los países de América Latina ha intentado adoptar políticas de regularización de asentamientos informal pero la experiencia demuestra, sin embargo, que los programas de regularización tienen que diseñarse cuidadosamente tanto para no empeorar las condiciones de los residentes de bajos ingresos a quienes se desea ayudar, como para no estimular el desarrollo de nuevos asentamientos informales.

Los programas de regularización responden a dos paradigmas principales. El primero, ejemplificado por Perú, se basa en la legalización estricta de la tenencia por medio de la titulación y está inspirado en la hipótesis de Hernando de Soto, la cual sostiene que la seguridad de la tenencia es un desencadenante del desarrollo. Los programas de regularización más amplios adoptados por Brasil combinan la titulación legal con la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y la implementación de estructuras de soporte comunitario.

Las recomendaciones para mejorar las políticas de regularización y sus programas específicos tienen que abordar los siguientes temas:

- Evaluar el funcionamiento de los programas de regularización, mediante la recopilación de datos de referencia antes de la implementación del programa, así como de datos posteriores sobre los costos y resultados de los programas.
- Diseñar políticas y programas a medida, porque es poco probable que un método único funcione bien en todas las situaciones.
- Usar sistemas de titulación apropiados (dominio pleno, derecho de arriendo, cooperativas, fideicomisos de suelos o propiedades comunales) para asegurar la sustentabilidad socioeconómica de la comunidad.
- Hacer participar tanto a hombres como a mujeres, para evitar el desequilibrio de género en el proceso, y para aumentar su efectividad a largo plazo.
- Hacer que la regularización sea más autosustentable financieramente, por medio de impuestos sobre la propiedad y cargos por las mejoras de infraestructura y servicios urbanos, para recuperar, de este modo, parte de la plusvalía obtenida por el suelo; y aplicar una carga fiscal equitativa sobre todos los segmentos de la sociedad.
- Respalda más las actuaciones de investigación y análisis para determinar si la situación está mejorando o, por el contrario, empeorando en ciudades específicas, y prevenir el establecimiento de nuevos asentamientos informales, particularmente cuando se crea que éstos han sido causados precisamente por los propios programas de regularización.

