

---

## medio ambiente y desarrollo

# **P**obreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina

Nora Clichevsky



División de Desarrollo Sostenible y  
Asentamientos Humanos



Santiago de Chile, diciembre de 2003



Este documento fue preparado por Nora Clichevsky, consultora de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco del proyecto “Pobreza urbana. Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1564-4189

ISSN electrónico: 1680-8886

ISBN: 92-1-322307-2

LC/L.2025-P

N° de venta: S.03.II.G.189

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.



## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Pobreza e informalidad en el acceso al suelo urbano</b> ....	7
1. La situación actual de pobreza en países latinoamericanos .....	7
2. El mercado legal del suelo urbano .....	8
3. Informalidad urbana: entre la ocupación directa y el mercado.....	15
4. Informalidad urbana e inseguridad .....	27
<b>II. Programas de regularización</b> .....	31
1. Tipos de regularización.....	31
2. Legalización de dominio: instituciones, instrumentos, requisitos y costos .....	32
3. La regularización urbano ambiental y los programas integrales.....	34
4. Los programas implementados, según países .....	36
<b>III. Los programas de regularización: una interpretación de los resultados</b> .....	53
1. La cantidad de soluciones.....	54
2. Requisitos y responsabilidades de la población objeto de los programas.....	54
3. Programas de regularización y política urbana .....	57
4. Regularización, participación e inclusión social .....	58
5. Procesos centralizados versus descentralizados .....	59
6. Recuperación, replicabilidad y recaudación impositiva .....	60
7. Legalización y crédito .....	60

8. Programas de regularización y multiplicación de la informalidad.....	61
9. Procesos de regularización y dinámica de los mercados de tierra .....	62
<b>IV. Recomendaciones</b> .....	<b>65</b>
1. Sobre los programas de regularización .....	66
2. En torno a la necesidad de nuevos instrumentos para una política de tierra.....	71
<b>Bibliografía</b> .....	<b>75</b>
<b>Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados</b> .....	<b>79</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Precios del suelo en el mercado legal, por m <sup>2</sup> , para distintas ciudades de América Latina.....	14
Cuadro 2	Cantidad de población viviendo en la informalidad en ciudades de América Latina y Centroamérica .....	16
Cuadro 3	Precios del suelo en el mercado informal, por m <sup>2</sup> , para distintas ciudades de América Latina.....	27
Cuadro 4	América Latina y Centroamérica. Programas de regularización, según tipos, por países.....	32
Cuadro 5	América Latina y Centroamérica: principales programas de regularización, con financiamiento internacional .....	35
Cuadro 6	América Latina y Centroamérica. Costos de inversión por unidad en programas de regularización integral, con financiamiento internacional.....	36

## Índice de recuadros

Recuadro 1	México: tierra ejidal y mercados informales.....	23
Recuadro 2	Colombia: los loteos “piratas”.....	24
Recuadro 3	Argentina: regularización sobre tierra pública - el Programa Arraigo .....	38
Recuadro 4	Argentina: un ejemplo de regularización de ocupación sobre tierra privada .....	38
Recuadro 5	La política de regularización en Porto Alegre, Brasil .....	40
Recuadro 6	Legalización sobre el dominio: las tenencias intermedias .....	42
Recuadro 7	Legalización y descentralización: el caso de Nicaragua .....	48
Recuadro 8	Legalización de la tierra: las dobles titulaciones.....	50

---

## Resumen

---

La regularización ha sido objeto de múltiples programas desde hace varias décadas, pero aún son escasas las evaluaciones sobre los mismos. Si bien algunos de los países de la región implementaban programas de regularización desde hace décadas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) llevada a cabo en Estambul en 1996, donde se definió la Seguridad de la Tenencia como una de las dos políticas básicas a desarrollar a nivel mundial, ha tenido gran repercusión en los distintos países y se han comenzado programas de regularización, muchos de ellos con financiamiento internacional.

Este trabajo aborda desde una perspectiva crítica el tema de la “regularización” de la ciudad informal, que aparece hoy como un asunto importante y prioritario en el ámbito del desarrollo urbano. Explora el grado en que esta regularización efectivamente ha beneficiado a la población objeto de estos programas, la cobertura alcanzada y las modalidades que han probado ser más exitosas para mejorar las condiciones en que habitan los hogares más pobres. También pretende, en la medida de lo posible, plantear los resultados “no esperados” de la misma, produciendo efectos negativos actuales o potenciales sobre la población urbana más pobre, y cuales serían los sectores de la sociedad que obtendrían, también, beneficios “no esperados” —por lo menos de manera no explícita. Muchas de estas cuestiones únicamente podrán ser esbozadas, dado que sería necesario realizar una investigación sistemática sobre los distintos tipos de programas y alcances que han tenido los mismos, en distintos países y ciudades de la región, para poder llegar a conclusiones más comparables y por lo tanto, arribar a recomendaciones aplicables a las distintas realidades de los países y ciudades/áreas metropolitanas latino y centroamericanas.

Los programas de regularización han surgido a partir de la existencia de la irregularidad/ilegalidad/informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; es una forma de su reconocimiento, de registrar que grandes porciones de la ciudad existen y se rigen por sus propias reglas, que son distintas de aquellas de la formalidad. Resulta difícil precisar el concepto de informalidad, ya que se trata de una categoría residual, que se define por lo que no es. Ello explica los numerosos problemas prácticos que se encuentran en los procesos de formalización. Si bien podemos entender a lo informal como lo espontáneo, que surge no estando en los planes por una necesidad vital de sectores de la sociedad que necesitan un lugar donde asentarse, ello no significa que se está frente a acciones abiertamente enfrentadas al sistema socioeconómico vigente. Lo informal, definido como lo no integrado al sistema que se considera convencional, en muchos casos no cuestionan abiertamente a la formalidad y se conecta claramente con ella de muy diversas formas (Riofrío, 2001). Es frecuente que sea el sistema formal el que produce la informalidad.

Si se es informal respecto de un sistema que es el establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad, de manera similar a lo postulado en los años sesenta sobre la necesidad de integrar a los marginales al sistema moderno como estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos. Por lo tanto es necesario conocer esa informalidad para poder hacerla formal/legal/regular.

En los programas ejecutados hace décadas, los resultados de estudios y evaluaciones revelaron que la regularización de la propiedad del suelo era un proceso costoso y engorroso y que obstaculizaba los logros de los proyectos. No se consiguió recuperar los costos en la forma proyectada por los organismos de financiamiento, lo cual afectó negativamente su potencial para ser replicados y sostenidos en el tiempo, así como los impactos de los proyectos de lotes y servicios, por ejemplo, sobre la reforma institucional y política de los países fueron mínimos o inexistentes.

Durante la década de 1990, así como la descentralización y privatización emergieron como nuevos paradigmas de desarrollo, se hizo evidente la importancia fundamental de los gobiernos municipales en la gestión y orientación de los procesos de desarrollo urbano. Por otro lado, el aumento de la pobreza y por lo tanto de la informalidad urbana y la imposibilidad —desde las políticas del Estado— de brindar soluciones a la misma, como se especulaba hace décadas, a partir de la construcción de unidades de viviendas para cubrir las necesidades del creciente déficit, definió la necesidad de encarar el problema de la ciudad ilegal a partir de su legalización, de su “regularización”. Surgieron nuevas generaciones de proyectos de mejoramiento urbano ambiental de la ciudad así como nuevos programas de legalización.

Existen una serie de supuestos explícitos o implícitos en los diferentes programas de regularización, por otro parte, muy diferentes entre ellos. Algunos de ellos se enmarcan en las políticas de los organismos internacionales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo-BID y el Banco de Reconstrucción y Fomento-BIRF (The World Bank) y, en los últimos años, han estado influenciados muy especialmente por abordajes que definen que la propiedad significa para la población una posibilidad de acceso al crédito al mismo tiempo que coloca en el mercado una cantidad de capital que antes permanecía inactivo (Hernando De Soto, 2003).

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

El documento se organiza en cuatro capítulos. El primero trata sobre la informalidad urbana; el siguiente describe los principales programas implementados en los países de la región, y el tercero incluye una evaluación de los mismos. El cuarto capítulo presenta recomendaciones en dos áreas. Por una parte, se sugieren ajustes para la formulación y puesta en marcha de los programas, para lograr un mejor desempeño en función de los objetivos de elevar las condiciones de vida de la población más pobre de las ciudades; por otra parte, se incluyen recomendaciones en cuanto a las necesidades de investigación que surgen en el tema de este documento.



## **I. Pobreza e informalidad en el acceso al suelo urbano**

---

Las condiciones de pobreza y el funcionamiento del mercado legal de tierras define las posibilidades que tiene la población de acceder a vivir en una determinada área urbana. Un porcentaje variable, pero considerable y que en algunos países se ha incrementado, habita en situaciones de ilegalidad, con una acentuada vulnerabilidad tanto jurídica como urbano ambiental. La situación de informalidad urbana se explica, pues, por las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población; y el funcionamiento de los mercados de tierra urbana y vivienda así como las políticas del Estado hacia ellos.

### **1. La situación actual de pobreza en países latinoamericanos**

El empobrecimiento de la población latinoamericana en las últimas décadas se ha agravado, partiendo de una “línea de base” donde siempre ha habido algún porcentaje de habitantes viviendo en situación de pobreza, dependiendo de los distintos países de la región. En los primeros años de la década del noventa del siglo pasado algunos países lograron disminuir sus índices de pobreza respecto a la década anterior, pero sólo representó una recuperación parcial de los niveles alcanzados en la década de 1970.

Para una importante cantidad de familias pobres, las mejoras alcanzadas en los últimos años no compensaron la caída del ingreso ocurrida durante los procesos de ajuste y reestructuración de la economía; y en algunos, se ha producido un incremento de la pobreza en los primeros años del siglo XXI. Por otro lado, la polarización se ha acrecentado a causa

de una distribución del ingreso que es hoy más concentrada e inequitativa que a fines de los años setenta (CEPAL, 1999).

El proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado en la región desde 1997 (CEPAL, 2003) entre 1999 y 2002 la tasa de pobreza disminuyó sólo 0,4% (de 43,8% a 43,4%) y la pobreza extrema creció 0,3%, abarcando al 18,8% de la población regional. En los distintos países, la evolución de la pobreza y la indigencia entre 1999 y 2001/2002 también se caracterizó por variaciones más bien pequeñas (CEPAL, 2003). Los casos en que se produjo un marcado deterioro de las condiciones de vida de la población fueron Argentina y, en menor medida, Uruguay. En Argentina (área urbana), la tasa de pobreza casi se duplicó entre 1999 y 2002, al pasar de 23,7% a 45,4%, mientras que la indigencia se multiplicó por tres, subiendo de 6,7% a 20,9%, ambas situaciones detonadas sobre todo por la crisis de fines de 2001. En Uruguay la pobreza pasó de 9,4% a 15,4%, aunque en este caso la indigencia mantuvo un nivel reducido, afectando tan solo al 2,5% de la población. En el año 2002, el número de latinoamericanos que vive en la pobreza alcanzó los 220 millones de personas, de los cuales 95 millones son indigentes, lo que representa el 43,4% y 18,8% de la población respectivamente.<sup>1</sup> Las proyecciones para 2003 indican que se volvería a producir un aumento de estas tasas a nivel regional, motivado sobre todo por la ausencia de crecimiento del producto por habitante. Las condiciones de vida permanecerían casi invariables en la mayoría de los países.

En cuanto a la situación de empleo, durante 2002 la tasa de ocupación se redujo por segundo año consecutivo, la generación de empleo formal fue escasa y los nuevos puestos de trabajo correspondieron en su mayor parte a actividades de baja productividad. El desempleo urbano aumentó aproximadamente en un millón de personas y la tasa de desempleo alcanzó un máximo histórico de 8,9% de la fuerza de trabajo. La evolución de los salarios reales estuvo determinada por las variaciones de la tasa de inflación y éstos registraron en promedio una baja del 1,6% en el 2002. En la mayoría de los países de la Región aumentó el desempleo en 2002, a excepción de Chile, con un leve disminución respecto a años anteriores, al igual que Ecuador, El Salvador y Guatemala.

## 2. El mercado legal del suelo urbano

El mercado legal del suelo urbano ya se ha analizado en anteriores trabajos (Clichevsky, 1999a; 2000); sólo se colocan los aspectos más salientes del mismo que lo definen como inaccesible a la población de bajos ingresos:

- Escasamente regulado en la producción y menos aún en la comercialización.
- Relacionado con la dinámica económica: inflación, estabilidad, funcionamiento del sector financiero (intereses, entrada de capitales, comercio exterior, etc.). Alternativa de inversión frente al mercado de capitales, sectores productivos, etc.
- Vinculado directamente a los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, generándose submercados en función de las demandas específicas de las actividades urbanas.<sup>2</sup>
- Funciona según la oferta y la demanda sólo solvente (según las rentas que los propietarios quieran obtener).
- Es imperfecto y, según los diferentes países y ciudades, monopolístico u oligopólico.
- Posee escasa transparencia; es difícil conocer quienes son los propietarios, los precios reales de las transacciones y las inversiones que se realizan para "urbanizar" la tierra rural; la existencia de "testaferros" es aún importante.
- No existe transparencia de la información; en la mayoría de los países de la región no hay catastros de tierras privadas y fiscales actualizados, y en algunas ciudades, no existen registros.

---

<sup>1</sup> Éstas son estimaciones presentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, el 25 de agosto de 2003.

<sup>2</sup> En los años noventa del siglo pasado, en especial, ha cambiado el submercado residencial; en paralelo a la polarización mayor de la sociedad, el mercado residencial ha respondido con nuevas "mercaderías": viviendas lujosas, para los sectores de más altos ingresos, clubes de campo, barrios cerrados, hasta "ciudades cerradas".

Aunque a partir de la última década se está realizando un esfuerzo por actualizar y/o elaborar catastros y registros, con ayuda financiera internacional.

- En muchos países se ha generado un submercado particular para la población de bajos ingresos, por el tipo de tierra ofertada (en cuanto a superficie, servicios, etc.) y precio y, en especial, financiamiento.
- Ha estado condicionado por la estructura de propiedad, históricamente dada, más o menos atomizada o concentrada dependiendo de los países y ciudades, en especial en la periferia de las mismas.
- La ausencia de sanciones fiscales que influyen sobre la retención de tierra determina la existencia de una cantidad importante de lotes vacantes urbanos.

Sobre estos dos últimos aspectos interesa mostrar algunos ejemplos. En cuanto a la concentración de la propiedad, toda la tierra disponible para la expansión urbana de Caracas, Venezuela, durante la década del cuarenta del siglo pasado, fue adquirida por el entonces director del Banco Obrero, entidad responsable por el financiamiento habitacional de la época. Según una encuesta realizada a fines de la década de los años sesenta en Lima, más de la mitad (el 52,25%) de la tierra urbanizable estaba en manos de sólo once grupos o familias; un propietario, el Banco de Crédito, concentraba el 9,65% de dichas tierras. En Porto Alegre dos propietarios detentaban aproximadamente 44% de las 301 hectáreas de terrenos vacíos urbanos, sin ningún uso definido o planos para un aprovechamiento inmediato. En la principal área de expansión de la ciudad de Río de Janeiro, un área de 9.700 hectáreas, incluyendo Barra da Tijuca y Recreio dos Bandeirantes, la tercera parte de la misma (2.950 hectáreas) era controlada por cuatro promotores inmobiliarios (que a su vez eran propietarios). En Guatemala, la reacción al intento de adquisición pública, en 1973, de 3.000 hectáreas de tierra para la construcción de un centro urbano para 400 mil habitantes, integrado a dicha ciudad, es clarificador de los procedimientos que existen en el mercado de tierras; el suelo pertenecía a un reducido número de familias influyentes que no mantuvieron un acuerdo inicial; sus expectativas con relación a los precios crecieron en la medida en que se daban cuenta de que poseían el absoluto control sobre el stock de tierras. El proyecto nunca fue concretado y, cuatro años más tarde, parte de la tierra fue vendida a precios diez veces mayores que los valores acordados al inicio de la negociación (Smolka, 2002).

En cuanto a la gran retención de tierra, la casi inexistencia de instrumentos fiscales de sanción define una inmensa cantidad de lotes baldíos (o vacíos) urbanos; en Río de Janeiro, se estima cerca del 44% de la tierra urbanizada en esta situación; en el Área Metropolitana de Buenos Aires, el 32% de la tierra urbanizada —alrededor de 1.500.000 lotes—; en Guadalajara, México, cerca de 26,6%. Los lotes desocupados en el centro histórico representan el 4,6% de toda el Área Metropolitana de San Salvador; las áreas no utilizadas con abastecimiento de agua y saneamiento corresponden al 7,6% del total del Área Metropolitana de Lima; y en Quito, Ecuador, el 21,7% del total del área urbana estaba vacía en 1993, la cual sería suficiente para ubicar a 1.390.000 nuevos habitantes —lo que permitiría duplicar la población actual de la ciudad. En las ciudades latinoamericanas existe un gran volumen de tierras vacías —muchas de ellas con buena accesibilidad y posibilidades de dotación de servicios básicos. Si estos terrenos fueran efectivamente puestos en el mercado, ampliarían de manera importante la oferta de suelos, con posibles efectos inmediatos sobre los precios vigentes de los terrenos, si se implementarían políticas de gestión de tierra adecuadas a dicho fin (Clichevsky, 2002).

### **a. Regulación estatal y producción de suelo urbano: entre “óptima” y posible**

Las políticas estatales sobre regulación del mercado privado del suelo, tanto en sus aspectos de producción como de comercialización han influido decisivamente en el acceso de la población a los mercados de tierra y vivienda y los tipos de informalidad, así como en la configuración actual de las ciudades; las mismas no implicaron una intervención significativa en el mercado tendiente a favorecer el acceso a la tierra de los sectores sociales de menores ingresos. Por el contrario, muchas veces brindaron —y brindan actualmente— apoyo a los sectores más concentrados del capital inmobiliario y financiero.

Durante los rápidos procesos de urbanización de América Latina, sólo unas pocas de sus más importantes ciudades poseía instrumentos de planificación urbana y las escasas propuestas sobre la tierra se

elaboraban desconociendo el funcionamiento del mercado legal, tanto en los aspectos de la "producción" (subdivisión, superficie, infraestructura y equipamiento mínimo, localización) como de la comercialización, como se coloca más abajo (Clichevsky et al., 1990). Es interesante resaltar que países que poseen distintos regímenes constitucionales, y que los gobiernan partidos políticos con diferentes objetivos generales, no poseen instrumentos muy diferentes sobre el mercado de la tierra a excepción de algunas ciudades brasileras. Existe una homogeneización de los instrumentos, y una diferenciación en la gestión de los mismos. Los procesos de descentralización que han comenzado hace alrededor de veinte años, incluso en los países centralizados, han significado escasos cambios en la legislación sobre regulación del mercado de tierras. La redemocratización de una cantidad importante de gobiernos latinoamericanos desde los años ochenta del siglo pasado, implica que las políticas deben ser aprobadas en la instancia legislativa, en donde la articulación de intereses, el clientelismo y hasta la corrupción han definido, en parte, las mismas.

Las políticas más o menos exigentes implementadas desde hace varias décadas, según los distintos países de la región, sobre la calidad urbana que debe poseer la tierra urbana, tienen implicancias diferentes para el funcionamiento del mercado y para los sectores pobres, en particular. Mientras que en Perú y Brasil, entre otros países, la ilegalidad del suelo fue históricamente muy alta, en Argentina era mínimo (Clichevsky, 1991), debido a las políticas de regulación.

Justamente en Argentina, en los 31 Municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires-AMBA, el Decreto N° 1011/44, de la Provincia de Buenos Aires permite loteos sin infraestructura de agua y desagües cloacales y no define restricciones en áreas con problemas ambientales o de reserva ecológica. Posteriormente, el Decreto N° 21.891/49 prohíbe fraccionar lotes urbanos en zonas que se consideren inundables. En 1953, fue derogado parcialmente, como respuesta a los ataques llevados a cabo por los interesados directos a través de expresiones publicadas en diarios y boletines de la Corporación de Rematadores. En 1960 se aprueban las Leyes N° 6253 y 6254, logrando prohibir los fraccionamientos por debajo de la cota de inundación; pero en ese año ya se había loteado la mayor parte de tierra urbana que se incorpora al AMBA. La forma particular que adopta en la misma la producción del suelo urbano, incluso para los sectores de bajos ingresos —loteos legales sobre tierra privada, sin infraestructura, vendidos hasta en 150 mensualidades a precios fijos (desde los años cincuenta hasta fines de los setenta del siglo pasado)— se explica por la legislación existente en materia de regulación del mercado de tierras. En 1977 el gobierno militar de la Provincia de Buenos Aires aprueba el Decreto-Ley N° 8912, sobre uso del suelo, prohibiendo los loteos sin obras de infraestructura básica.<sup>3</sup> Esta legislación se articula con la implementación en la ciudad de Buenos Aires de la erradicación de "villas". Ello trajo aparejado el reinicio de los loteos irregulares y clandestinos, que habían desaparecido desde los años cuarenta del siglo pasado.

En Bolivia no existe una política nacional y municipal coherente y definida sobre uso del suelo, pues posee reducida prioridad por parte de las autoridades nacionales de las últimas décadas; a partir de 1972 se implementan planes reguladores, pero ninguno considera la real situación del mercado de tierras ni se definen instrumentos para su regulación. Un inicial Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, tampoco considera las particularidades locales ni el acceso a la tierra a los sectores pobres (Vicario, 1993).

En Brasil la grave situación urbana/metropolitana en los años setenta del siglo pasado conduce, en 1979, a la aprobación de la Ley Nacional N° 6766, que define, entre otras restricciones, superficies mínimas de los lotes para la población en general, 300 m<sup>2</sup>, y para los "sectores populares" en especial, 125 m<sup>2</sup>; esta legislación es un ejemplo paradigmático de la contradicción entre la ciudad de derecho y la ciudad de hecho, dado que ha impactado en el crecimiento de las favelas. La mencionada Ley, en su Art. 4 establecía la obligación que los proyectos de loteos urbanos donasen el 35% de la superficie de los mismos al Poder Público, para el sistema vial e instalación de equipamientos urbanos como escuelas y plazas. Si bien la intención de la Ley fue proteger a los adquirentes de los lotes y garantizarles una mejor calidad de vida, ello sirvió para que los loteadores reservasen las peores áreas desde el punto de vista urbano ambiental, para realizar la donación; el Estado, por otra parte, en muchos casos, no las utilizó para las finalidades originales y

---

<sup>3</sup> Desde el punto de vista "técnico", la legislación es un avance sobre las pocas regulaciones anteriores. Sin duda es mejor que la tierra posea infraestructura, pero siempre que la población pueda pagarla. Por otro lado, fue aprobada cuando ya la tierra loteada era mucho mayor que la demandada, y por lo tanto, su incidencia en la mejora ambiental ha sido mínima.

las dejó abandonadas. Con los problemas de falta de acceso al mercado formal de tierra y vivienda, esos terrenos fueron ocupados por población de bajos ingresos. Ello generó una doble irregularidad: los loteos no se podían aprobar pues no tenían las áreas libres que debían poseer según la ley, y las ex áreas libres —ahora ocupadas— tampoco podían regularizarse. Obviamente que no sólo se puede decir que el problema lo ha generado la existencia de la ley, sino también la escasa fiscalización del Estado sobre los loteadores y la falta de cumplimiento de sus obligaciones (Alfonsín, 1999).

La Ley N° 6766/79 también tuvo otro impacto: criminaliza al loteador clandestino<sup>4</sup> y si bien fue elaborada a partir de un análisis correcto de la situación, significó la restricción de la oferta de tierra para los sectores de bajos ingresos, pues el loteamiento ilegal y la autoconstrucción eran, hasta esa fecha, la principal alternativa de vivienda para dicha población en la mayoría de las ciudades brasileras. Una mayor fiscalización de los loteos populares, con fuertes penalidades a los infractores como define esta ley, podría significar simplemente que el peso de estas restricciones recaería, *ceteris paribus*, en última instancia, sobre los propietarios de los terrenos adquiridos para loteo. Y efectivamente, esta legislación tuvo impactos excluyentes al aumentar los precios del suelo legal. También interesa mostrar algunos ejemplos, en Brasil, de cómo la regulación urbana ha tenido un impacto positivo en el acceso de la población más pobre al suelo, en especial desde la década del ochenta del siglo pasado, donde algunos municipios inician la implementación de regulaciones y gestiones innovadoras respecto a las anteriores, articuladas, en algunos casos, a la sociedad civil. La experiencia de Goiás (y de Goiânia, en particular) es elocuente en estos términos. A través de convenios establecidos entre el Consejo Regional de Corredores de Propiedades-CRECI (entidad encargada de supervisar el ejercicio de la profesión de agente inmobiliario) y las diversas municipalidades, los vendedores de lotes no registrados son denunciados por inspectores de la entidad y procesados por el municipio (fueron registrados, inclusive arrestados). En el caso del corredor debidamente registrado que se dedicara a la venta de lotes irregulares, más allá de la multa, es desafiliado de CRECI/GO, perdiendo, por tanto, el derecho al ejercicio de la profesión. Como resultado, se constató la tendencia a la baja en la oferta de los loteos irregulares y de los precios de los lotes regulares. Este arreglo, donde se conjugan los intereses de administraciones públicas sin preparación (y mal equipadas) para las indispensables inspecciones de campo, y los intereses mercantiles, aliados por un efectivo compromiso de la entidad (CRECI) con el ejercicio ético de la profesión, parece apuntar hacia una posible alternativa de ruptura del círculo vicioso de la irregularidad.

Como reacción a los efectos de la regulación nacional diversas jurisdicciones brasileras han implementado las Zonas de Especial Interés Social-ZEIS,<sup>5</sup> con relativo éxito como instrumento para facilitar la regularización de asentamientos informales existentes y diseñar áreas para ocupación popular. Más allá de su conveniencia como instrumento que aumenta el poder de negociación de las entidades públicas sobre usos del suelo con agentes privados, estas zonas efectivamente impactan los precios a la baja, en la medida en que alteran las expectativas del mercado en relación a la oferta de tierras para uso residencial de la población de bajos ingresos.

El Municipio de Diadema, a pesar de su extrema precariedad, es un ejemplo típico de la implementación dichas experiencias (Lungo y Ramos, 2003). En 1982, a partir de una organización popular apoyada por la Iglesia Católica —la Comisión Municipal de Favelados de Diadema— se promovieron importantes transformaciones en la ciudad.<sup>6</sup> Se integraron las favelas al tejido urbano a través de obras de saneamiento e infraestructura básica y paralelamente se inició el proceso de regularización de dominio a través de la Concesión del Derecho Real de Uso-CDRU, instrumento de nivel nacional que permite al poder público legalizar espacios de dominio público utilizados para fines residenciales y que se consolidó como ley municipal en 1985.

La participación popular tornó a los procesos más transparentes y al poder público menos

<sup>4</sup> Pero contribuyó para el fortalecimiento del mercado capitalista formal, pues por ejemplo en San Pablo, entre 1989 y 1992 sólo se realizaban loteos para sectores de ingresos medios y altos (Maricato, 1996).

<sup>5</sup> También llamadas AEIS, según los municipios.

<sup>6</sup> La intervención pública en el área de vivienda y de regulación urbanística asumió posturas que fueron enfrentando progresivamente la extrema precariedad de los asentamientos ilegales y el poder consolidado de los propietarios urbanos.

vulnerable a las presiones —muchas veces clientelares.<sup>7</sup> La administración municipal se acercó a la población y cumplió su papel de mediador en las disputas por la tierra urbana. En 1993 el Municipio estableció como prioridad la aprobación de un Plan Director, a través del cual ofrecía acceso a la tierra para la población más pobre implementando las Áreas de Especial Interés Social-AEIS. Se propusieron dos categorías de AEIS: una destinada a la reurbanización y regularización de la tierra de asentamientos constituidos por los patrones de la legislación tradicional (AEIS 2); y otra, un instrumento que desarrollara una intervención del mercado en terrenos vacíos (AEIS 1). Pero las AEIS han poseído límites: i) la ampliación del mercado no llegó a beneficiar a los sectores de más bajos ingresos; ii) se fue agotando el suelo disponible, en la medida que las áreas demarcadas como AEIS 1 han sido negociadas, iii) los avances en cuanto a características urbanas no son tan visibles; muchas veces, áreas vacías que fueron marcadas como AEIS y ocupadas, no se diferencian de los barrios autoconstruidos a su alrededor con la ausencia de espacios colectivos.<sup>8</sup> Eso evidencia que la simple ampliación de la oferta de tierras para los sectores más pobres no es suficiente para que se logre un cambio de patrones de urbanización (Lungo y Ramos, 2003).

En Colombia, una ley controla las urbanizaciones “piratas” desde 1968, logrando reducir las mismas, aunque de manera muy parcial; en 1979 se flexibilizaron las normas y el Estado ha permitido los loteos ilegales (aun cuando exista un cuerpo legal prohibiéndolos). La Ley N° 9/89, de Reforma Urbana otorga a los municipios autonomía sobre la regulación del mercado de suelo. Para favorecer a los sectores de menores recursos, instrumenta bancos de tierras, la extinción de dominio sobre aquellos inmuebles que no cumplen una función social y establece los instrumentos financieros para la reforma urbana.

En 1969 se establece en Guayaquil la Ordenanza que determina regulaciones sobre la producción de infraestructura en los loteos, encareciendo la tierra destinada a la población de bajos ingresos. En otras ciudades de Ecuador, recién en los años noventa del siglo pasado se obliga a fraccionar tierra con servicios básicos. Por ejemplo en Quito, hasta 1992, cuando se aprueba la Ordenanza N° 3050, los loteos se hacían en el papel, se vendían sin infraestructura y muchas tierras están abandonadas. A partir de esa fecha se exige, para su aprobación, empedrado o adoquinado, agua y alcantarillado, y garantía hipotecaria o bancaria, según el costo de las obras; se permiten asimismo las urbanizaciones progresivas y se prohíben los asentamientos con pendientes superiores a 30 grados. Pero en las Laderas del Pichincha, en zona de alto riesgo sísmico, por ejemplo, ya vivían más de 80.000 personas al momento de aprobar la nueva legislación (Clichevsky, 1999b).

En la Ley de Urbanismo y Construcción vigente en El Salvador, al igual que en Quito, existe una sección dedicada a parcelaciones progresivas, que define una obligación menor de inversiones por parte del loteador, presuponiendo que los servicios básicos sean instalados posteriormente por la comunidad, con financiamiento propio o a través del Municipio, del Ministerio de Obras Públicas, de alguna ONG u otra entidad; la superficie de lote mínimo es 100 m<sup>2</sup>.

En Honduras, el Reglamento de Zonificación, Urbanización, Lotificación y Construcción<sup>9</sup> define que son susceptibles de urbanización todas aquellas áreas cuya pendiente máxima no exceda del 20%; los loteos deben poseer, según la zonificación que presenta este Reglamento, superficies mínimas de lotes entre 800 m<sup>2</sup> y 75 m<sup>2</sup>, y poseer infraestructura de agua, desagües cloacales y pluviales. En una ciudad como Tegucigalpa, donde las pendientes son mucho mayores y las posibilidades de efectuar conexión a la red de agua potable y desagües es no sólo costoso, sino imposible técnicamente en algunas áreas por la topografía, este Reglamento sólo puede ser aplicable a un área muy restringida de la ciudad.

En México, aunque la primera Ley de fraccionamientos es de 1958, la legislación que tuvo mayor importancia fue la Ley de Asentamientos Humanos de 1976, que surge en un momento de conflictos por el

---

<sup>7</sup> Los resultados fueron positivos porque hubo organización popular en los sectores de bajos ingresos, los cuales se apropiaron del instrumento elaborado por el poder público y se tornaron interlocutores permanentes de la política urbana del municipio, participando activamente en las negociaciones en torno a la estrategia de regulación.

<sup>8</sup> Otra de las dificultades es la obtención de financiamientos, cuando el poder público es el mediador entre los movimientos populares y los órganos financiadores de vivienda de interés social, teniendo una evidente preferencia las iniciativas privadas sobre las AEIS.

<sup>9</sup> Alcaldía Municipal del Distrito Central-AMDC, Acuerdo N° 00335-92.

suelo motivados por la situación de la tierra ejidal. Pero aunque la ley expresa que tiene como objetivo la regulación del mercado, no se establecen mecanismos concretos para ello; no se ha modificado el cuerpo jurídico para poder intervenir sobre la propiedad privada, en 1983, al igual que en otras ciudades latinoamericanas, el Estado de México establece el loteo social progresivo. Las leyes, planes y programas que forman parte del Sistema Nacional de Planeación Urbana-SNPU, contienen estrategias y líneas de acción referentes al suelo urbano, principalmente en materia de regulación y control de los usos, creación de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra. Pero la legislación no sólo carece de los instrumentos jurídicos necesarios para incidir sobre el mercado para mejorar el acceso al mismo de los sectores de bajos ingresos, sino que apoya a los sectores inmobiliarios más concentrados (Schteingart, 1993).

En Perú la legislación excesivamente exigente desde los años cuarenta del siglo pasado, en cuanto a las infraestructuras que debían tener los loteos, sin diferenciar aquellos de población de ingresos altos y bajos, produjo que la mayoría de los sectores pobres urbanos debiera habitar en barriadas (Clichevsky, 1991).

Venezuela fija el límite urbano y usos de la tierra a través de la zonificación, y exigen obras de infraestructura en la tierra a incorporar a las áreas urbanas, desde los años cincuenta del siglo pasado, teniendo un efecto similar al de la legislación peruana: la ilegalidad es la forma que poseen los pobres urbanos de localizarse en las ciudades. En síntesis, regulaciones más laxas, como en Argentina han significado incorporar a las áreas urbanas tierra de escasa calidad urbano ambiental, pero legal. Mientras que otras legislaciones más exigentes han significado mayor informalidad. Es decir que las que podrán parecer regulaciones óptimas desde el punto de vista técnico, han tenido impactos negativos para la población de bajos ingresos. Por otra parte, regulaciones que parecen más equitativas, también han tenido impactos negativos, como es el caso de Brasil. Aunque en este país, como se ha señalado, se han aplicado algunos instrumentos, que por lo menos parcialmente, han significado una mejora en el acceso de los sectores pobres a una porción de tierra urbana.

Si bien no es objeto de este trabajo, es importante también mencionar los costos que posee la regulación urbana en términos del derecho (impuestos a la construcción, de sellos, de escrituraciones, etc.). En general se asume que la intervención pública regulando a través del derecho las condiciones de acceso a la tierra representa un costo para la habilitación y, por tanto, un componente que eleva el precio pero aún se está lejos de definir con precisión qué costos del derecho son innecesarios y cuales deberían mantenerse, lo que obedece a la amplitud y complejidad de los marcos reguladores particulares que rigen en cada país.

## **b. Comercialización del suelo urbano: ¿un mercado sin regulación estatal?**

En muy escasos países se han implementado regulaciones específicas sobre la comercialización del suelo urbano; generalmente la compraventa de tierra se rige por los Códigos Civiles de cada país y sus respectivas reglamentaciones, y los Códigos Penales, para el caso de infracciones. El crédito público para la compra de tierra no ha existido; sólo el crédito privado, pero sin ninguna regulación estatal, y por lo tanto con condiciones respecto a las garantías, intereses, forma de pago, etc., totalmente por fuera de las posibilidades de la población de bajos ingresos. Existen algunas experiencias de acceso al crédito a través de la formación de cooperativas, dado que en forma individual ha sido imposible; pero inclusive esta manera no puede incluir a los sectores más pobres de la sociedad (dado que no poseen capacidad alguna de ahorro) además de significar un grado de institucionalización que significan costos nada despreciables.

Los precios que el mercado define, dado las características particulares del mismo, no están regidos por la libre competencia entre la oferta y la demanda, sino que es la oferta la que especifica los precios, en función de varios aspectos: sus posibilidades de tener inactivo su capital por mayor o menor tiempo, o la necesidad de rotar el mismo; las posibilidades de obtener beneficios extraordinarios<sup>10</sup> frente a otras inversiones, como en el sector financiero o productivo. Obviamente que también influye en el precio de venta los “precios de producción” de la tierra urbana, es decir, las inversiones que deben realizar para que

<sup>10</sup> Para este tema, y la constitución de rentas urbanas, ver Jaramillo, 1987; Clichevsky, 2000.

una porción de tierra rural se transforme en urbana. Y en este aspecto, las políticas de regulación del Estado tienen una gran influencia; también si el mercado puede funcionar sin restricciones en la comercialización, o el Estado ha definido, asimismo, regularlo de alguna manera.

El caso de la Argentina es particular, pues la Ley Nacional N° 14.005/50 condicionó la venta de loteos en mensualidades para el submercado de tierras destinado a los sectores pobres urbanos. El sustento para la implementación de dicha política fue la ampliación de la propiedad de la tierra para la mayor cantidad de población, articulado a políticas crediticias sobre vivienda y tierra rural; la misma se ha modificado en 1984, debido a presiones del sector inmobiliario, especialmente en lo concerniente a la actualización de las cuotas por inflación monetaria. Ya para ese año, de cualquier forma, este submercado para población de bajos ingresos era prácticamente inexistente (Clichevsky, 1991).

Sólo se presentan algunos precios indicativos de tierra ofrecida en el mercado legal (Cuadro 1). En las ciudades latinoamericanas los mismos varían, aproximadamente, entre US\$32 y US\$172 el m<sup>2</sup>. En Lima, el valor promedio del suelo fue estimado en 1995 en zonas populares en US\$54.2 el m<sup>2</sup>, significando algo más que 32 salarios mínimos para un lote de las menores dimensiones según la legislación (Calderón, 1999),<sup>11</sup> el precio promedio de lotes ofertados por urbanizaciones privadas para sectores de ingresos medios, era de US\$113 el m<sup>2</sup> (aunque variaban según ubicación, infraestructura y servicios); es decir 2,4 veces más que en el mercado para sectores pobres. Un lote “popular” de 125 m<sup>2</sup> producido en forma regular por el mercado, cuesta en Porto Alegre US\$55 el m<sup>2</sup> y en la Zona Oeste de Río de Janeiro el precio mínimo es de US\$70 el m<sup>2</sup>; en otros barrios de la misma ciudad los precios de lotes legales oscilan entre US\$58 y US\$130 el m<sup>2</sup>, los cuales no son accesibles a la población de más bajos ingresos de la ciudad (Clichevsky, 2002). En Belém do Pará, es de US\$72.50 el m<sup>2</sup> (Smolka 2003).

En Buenos Aires, para los pobres urbanos, el precio de un lote urbano legal pero sin servicios de 200 o 300 el m<sup>2</sup> oscila entre US\$2.500 y US\$3.500, es decir alrededor de US\$12 el m<sup>2</sup>. La posibilidad de compra de estos sectores a precios de mercado legal es prácticamente imposible, pues para comprar un lote, serían necesarios aproximadamente 15 salarios mínimos<sup>12</sup> (Clichevsky, 2002). En Bogotá, donde el 80% de la población percibe un ingreso inferior a cuatro salarios mínimos y el 36% percibe menos de dos salarios mínimos, un lote de 36 m<sup>2</sup> con infraestructura, en las zonas más alejadas, posee un costo de alrededor de US\$3.300, equivalente a 40 salarios mínimos mensuales (Smolka 2003).

**Cuadro 1**  
**PRECIOS DEL SUELO EN EL MERCADO LEGAL, POR M<sup>2</sup>,**  
**PARA DISTINTAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA**

Ciudad	Precio el m <sup>2</sup> en dólares	Cantidad de salarios necesarios para compra de lote
Lima, Perú	54,12 (con servicios)	32
Porto Alegre, Brasil	55 (con servicios)	
Río de Janeiro, Brasil	58 a 130 (según localización, con servicios)	
Belém do Pará, Brasil	72,50 (con servicios)	
Buenos Aires, Argentina	12 (sin servicios)	15
Bogotá, Colombia	91 (con servicios)	40
Quito, Ecuador	38 a 60 (con servicios)	

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía referenciada.

<sup>11</sup> Según otros cálculos, en 1997 era de US\$45.2 el m<sup>2</sup>, para las mismas zonas.

<sup>12</sup> Si bien es mucho menos que lo que se necesita en Lima, la capacidad actual de ahorro de la población pobre es nula y los créditos a la tierra no existen (aunque si existieran, de cualquier forma esta población no puede acceder a las condiciones bancarias de crédito).



### 3. Informalidad urbana: entre la ocupación directa y el mercado

La informalidad asume situaciones muy distintas en las diferentes ciudades y áreas metropolitanas dentro de los distintos países latinoamericanos, debido a dispares situaciones de pobreza y procesos crecientes de empobrecimiento y la historia de las políticas del Estado hacia las tierras privadas, así como a: la organización social; grado de urbanización (desde poblaciones más campesinas, como en Ecuador hasta más urbanas como Argentina); modificaciones en la estructura del empleo: desde los asalariados hasta sectores informales; ambiente natural; estructura de la propiedad; historia de los agentes que actúan en el mercado; situaciones políticas (desde la no intervención estatal hasta el desalojo); los derechos de propiedad establecidos en las respectivas Constituciones nacionales y las posibilidades que brindan las mismas y los Códigos Civiles, de conceder otros tipos de derecho: de pose, cedencia, etc., y las políticas del Estado para sus tierras. Para entender las distintas ilegalidades existentes en la actualidad es necesario remontarse a la historia de las ocupaciones versus los mercados informales y la constitución de mercados al interior de las ocupaciones. A continuación se presentan los principales tipos de informalidad urbana en América Latina (Clichevsky, 2000).

Desde el punto de vista de dominio: i) *Ocupación directa* de tierra pública o privada en "villa", favela, callampa, barriada,<sup>13</sup> asentamiento, toma; ocupación de lote individual. Dentro de este tipo de informalidad, se constituyen mercados informales; y, ii) *Mercados informales* (ilegales), conformados a través de distintos mecanismos, algunos de ellas de muy compleja forma de producción: loteos clandestinos o "piratas"; loteos irregulares; propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales, como partes indivisas; propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas) incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en "urbanas",<sup>14</sup> submercados legales que se transforman en situaciones de ilegalidad de dominio.<sup>15</sup>

Algunos autores expresan que en América Latina el mercado informal de tierras se ha constituido en el principal mecanismo de acceso al suelo, superando a las invasiones que hacia los años sesenta del siglo pasado se pensaba iban a ser predominantes. Dos grandes ejemplos de muestra: São Paulo y Ciudad de México han asentado a la mitad de sus poblaciones bajo mercados informales de tierras. Ello también ocurre en ciudades de menor población, como Managua o San Salvador (Calderón, 1999). Generalmente, en los mercados informales existen dos procesos: i) venta o alquiler de porciones de tierra que pasan del uso rústico —o rural— a uso urbano; y ii) una vez poseído el suelo, comienzan las subdivisiones ilegales por propietarios, posesionarios o arrendatarios. Cuando el Estado posee una política de distribución de tierra pública o cuando "legítima" ocupaciones con la provisión de servicios, se reducen los espacios para los mercados ilegales. Es, por ejemplo, el caso de Lima y sus extensas tierras eriazas en que el mercado ilegal —de acuerdo a información oficial— abarca al 12% de la población mientras que las barriadas (asentamientos formados por una mezcla entre la invasión y la tolerancia pública) alcanzan al 35%. Es decir que el predominio de invasiones se registra —al igual que en Caracas— donde el Estado desarrolla o estimula mecanismos de acceso alternativos, básicamente legitimando o incluso autorizando ocupaciones de tierra.

En la informalidad coexisten muy diferentes situaciones de dominio: i) los propietarios; ii) los poseedores de boleto de compra-venta legal, que se transformarán en propietarios cuando paguen las cuotas mensuales correspondientes y posean el dinero para realizar la escritura; iii) los poseedores que han comprado un lote irregular o clandestino y que tienen como único documento un boleto de compra-

<sup>13</sup> Las etapas de la construcción en las ocupaciones —que significa una ilegalidad dominial y urbana— posee en general las siguientes etapas: ocupación individual y/o colectiva de un terreno; construcción de una vivienda precaria, muchas veces de madera o chapas; inversión a largo plazo en mejora de la vivienda; subdivisión de la unidad residencial en subfamilias. También interesa mencionar la heterogeneidad de tipo de vivienda de las más sólida en material (de hasta de cinco pisos en Quito) a precariedad: chapa, madera y trapos.

<sup>14</sup> Los loteos irregulares son aquellos que fueron vendidos cuando aún les faltaba alguna de las condiciones que indica la legislación vigente, mientras que loteos clandestinos son los que nunca se han presentado ante las autoridades, para su aprobación y sólo podrán ser legales a través de normas especiales. También se ha vendido como parte indivisa tierra rural que, por su localización, no puede convertirse en urbana; y lotes con menor superficie de lo permitido para subdivisión de tierra, utilizando legislación sobre propiedad horizontal, que es exclusivamente para construcciones.

<sup>15</sup> Como el caso de los loteos legales "a mensualidades" en Argentina, que a través de varias décadas se transforman en ilegales dominialmente, como se expone más adelante.

venta en el cual se estipula que sólo podrán escriturar cuando las autoridades liberen al bien para la escrituraciones; iv) los ocupantes de tierra que, por prescripción (cantidad de años de ocupación según los países: 5, 20, 30) se convertirán en propietarios; v) los compradores de lotes que efectuaron la operación a través de un traspaso de boleto de compra venta, y a los que la empresa vendedora no reconoce; vi) otras situaciones relacionadas como formas de dominio dudosas; vii) los propietarios que usan testaferreros para la escrituración de sus propiedades.

Desde el punto de vista de la urbanización: se ocupan tierras sin condiciones urbano ambientales para ser usadas como residenciales: inundables; contaminadas; cercanas a hornos de ladrillos y basurales clandestinos; sin infraestructura; con dificultosa accesibilidad al transporte público, centros de empleo (aunque ello esté relativizado por los cambios producidos en la estructura económica), educación primaria, servicios de salud; densidades extremas (tanto altas, que significan gran hacinamiento de personas y hogares; como muy bajas, lo cual tiene relación con los altos costos de infraestructura y la menor accesibilidad).

Las informalidades desde el punto de vista de dominio poseen problemas urbano ambientales, aunque pareciera que las ocupaciones directas tienen situaciones peores, pero ello depende de los países y ciudades/áreas metropolitanas, dentro de ellos. Sólo parte de las ocupaciones directas o a través de algún tipo de mercado informal no poseen problemas desde el punto de vista urbano ambiental. Paralelamente, la mayor parte de las informalidades urbano ambientales, también tienen problemas de dominio; son escasos los países donde existan situaciones de propiedad legal con situaciones de irregularidad urbano ambiental.

### a. La magnitud de la informalidad

Existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad según tipos, por las características mismas de la informalidad —cómo cuantificar los loteos clandestinos, por ejemplo— y los Censos Nacionales aún no los registran como unidad de análisis. El Cuadro 2 muestra la cantidad de población viviendo en distintos tipos de informalidad.

**Cuadro 2**  
**CANTIDAD DE POBLACIÓN VIVIENDO EN LA INFORMALIDAD**  
**EN CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA**

Ciudad /País	Cantidad de población		Tipo de informalidad
	Número (en miles)	Porcentaje	
Argentina		16,70	De dominio
Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina	1.380	10	De dominio y urbana, en ocupación directa (villa y asentamiento)
Belo Horizonte, Brasil		20	Sólo en favela
Río de Janeiro, Brasil	1.400	20	Sólo en favela
San Pablo, Brasil	3.400 a 3.740	20 a 22	Sólo en favela
Salvador, Brasil		20 a 22	Sólo en favela
Fortaleza, Brasil		20 a 22	Sólo en favela
Bogotá, Colombia	1.400	24	Sólo en barrios "piratas"
Quito, Ecuador	750	50	Ocupaciones y mercado informal
Guayaquil, Ecuador		67,2	Mayormente ocupaciones
Guatemala, Guatemala		38	Ocupaciones y mercado informal
Tegucigalpa, Honduras	320	40	Ocupaciones y mercado informal
San Pedro Sula, Honduras		50	Ocupaciones y mercado informal
Lima, Perú	2.623 a 3.000	37 a 40 (según estimaciones)	Ocupaciones y mercado informal
México D.F., México	7.200	40	Mayormente mercado informal
Montevideo, Uruguay		8	Ocupaciones

**Fuente:** Elaboración propia en base a bibliografía referenciada.

**Nota:** Los datos de informalidad son aproximados, pues su característica, justamente es el enmascaramiento.

En Argentina en 1999 el 16,7% de las familias poseían irregularidad en la tenencia de tierra (SDUV, 1999). En el Área Metropolitana de Buenos Aires-AMBA, con una población total de más de 13 millones

de habitantes<sup>16</sup> no existen datos actualizados (pues el Censo de 2001 aún no fue procesado). Estimaciones de ONG indican que en la misma aproximadamente 750.000 habitantes viven en hábitat precario (básicamente en villas y asentamientos y, en menor medida, en loteos clandestinos) y las villas de la ciudad de Buenos Aires poseen alrededor de 130.000 habitantes. Es de mencionar que si bien ha existido un mercado legal para la población de bajos ingresos desde fines de los años cuarenta del siglo pasado, igualmente desde dicho período, crecen las "villas miseria", o simplemente "villas", localizadas en principio en la ciudad de Buenos Aires, y posteriormente, también en los partidos de que conforman el AMBA. No hay datos anteriores, pero en 1956, la Comisión Municipal de la Vivienda censó 112.350 personas residentes en villas en el AMBA (1,9% de la población),<sup>17</sup> en 1970, la población villera llegaba a 340.000 habitantes, el 5,2% del total de población; en 1980, disminuye a 3,1%, dado la política de erradicación implementada desde 1976, por la última dictadura militar, aumentando a partir de 1983. Además es muy importante la magnitud que asumen las numerosas situaciones de irregularidad, en especial, en la tenencia de la tierra y viviendas, por ilegalidades de dominio derivadas de la compra de lote (en el mercado legal, pero hace varias décadas) u ocupaciones individuales de lotes abandonados, las cuales, desgraciadamente, no pueden ser cuantificadas, aunque se supone que pueden llegar a 500.000 habitantes (Clichevsky, 2003a).

A partir de la crisis socioeconómica que comenzó a agudizarse desde mediados de los noventa hasta provocar el estallido social a finales del 2001 existen nuevas tendencias: i) a pesar de las políticas de regularización que se exponen más abajo, las invasiones siguieron ocurriendo; en La Matanza, por ejemplo, uno de los partidos más pobres del AMBA se produjeron varias ocupaciones de tierras públicas, la mayoría inducidos y organizados con fines clientelares por punteros políticos; ii) fuerte dificultad para acceder y/o sostener el pago de los servicios públicos básicos (electricidad, agua, teléfono y gas); iii) decaimiento de las formas organizativas y luchas reivindicativas de la tierra y el derecho a vivir en la ciudad; y iv) valorización de la tierra como espacio productivo, en algunos grupos de actores que fueron activos en la ocupación de tierra urbana (Cravino, 2003; Clichevsky, 2003a).

En Brasil, el crecimiento de la población en las áreas metropolitanas en el período de 1980-1991 fue de aproximadamente 26% (2% al año), contra una variación de 118% de la población residente (133% de las viviendas) en favelas. Es decir que el número de favelados habría aumentado a una tasa cinco veces superior a la del aumento del número de pobres (Smolka, 2003). Dado la magnitud del país y sus diferencias en términos de propiedad y situación de pobreza, se dan diferentes situaciones de informalidad. En Recife alrededor de 50% de la población vive en mocambos desde inicios al fin del siglo XX (en 1914 era de 43% y en 1960 de 60%); es la metrópoli brasileña de mayor cantidad de población viviendo en ilegalidad. En Río de Janeiro, Belo Horizonte, San Pablo, Salvador y Fortaleza la población viviendo sólo en favela representa entre el 20% y el 22%. En San Pablo, el loteamiento ilegal fue la principal alternativa de acceso al suelo; en 1980 oscilaban entre 3.560 y 5.000, según diversas fuentes, y su población entre 2,5 y 4 millones de personas: alrededor del 50% de la población de la ciudad. En 1990, en 2.600 loteos vivían 2,4 millones de personas, dado que se habían producido procesos de regularización (Maricato, 1996). Existe relación directa entre disminución de lotes ilegales y aumento de favelas; mientras que la tasa de crecimiento de la población entre 1980 y 1991 es de 1%, la de la población viviendo en villa es de 6% (Silva, 1999). Ello también fue producto de la implementación de la Ley 6676/79, como se ha colocado más arriba. Es que en el caso de ciudades con una estructura fuerte de propiedad de la tierra privada, y las invasiones se efectuaban en dichas tierras, como fue el caso de Río de Janeiro, las políticas pusieron énfasis en las acciones represivas a las favelas, lo que condujo a la demanda popular hacia la proliferación de los loteos. Cuando en 1979 la política dio un giro hacia el control de los mismos (a través de la aplicación de la mencionada Ley 6676/79) hubo un nuevo auge de las invasiones de tierras.

En San Pablo, distintos estudios muestran que las favelas que más crecieron fueron las periféricas, y que en los últimos años, y tal como también ocurre en Río de Janeiro, Caracas y otras ciudades, el crecimiento poblacional se produce más por la densificación que por la expansión territorial de las mismas. Esto provoca una serie de consecuencias para los programas de legalización de dominio y

<sup>16</sup> Localizados desigualmente en un territorio constituido por la ciudad autónoma de Buenos Aires y 31 municipios de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>17</sup> De las cuales 33.920 personas habitaban en la ciudad de Buenos Aires, correspondiente al 1,1% de su población.

mejoramiento urbano.<sup>18</sup> Un caso similar ocurre en Managua: cuando las autoridades comenzaron a controlar los loteos o repartos ilegales se multiplicaron las invasiones.

En Cochabamba, Bolivia, estimaciones de técnicos municipales indican que hasta el 60% de las tierras agrícolas que se han incorporado al área urbana, luego de las leyes de Reforma Agraria y Urbana, han tenido algún problema de regularización de la propiedad, desde los casos en que faltan los deberes formales de contar con un plano aprobado por la municipalidad, pasando por la necesaria inscripción en el registro nacional de propiedades, hasta los que carecen absolutamente de alguna documentación. No obstante, es de destacar que quienes detentan estas propiedades gozan de importantes niveles de legitimidad y reconocimiento social (Bazoberry, 1999).

En Chile, las poblaciones que hasta la década de los noventa, no han sido motivo aún de actuaciones ni planes de consolidación o erradicación consisten en asentamientos precarios sin urbanización o con infraestructura insuficiente, localizados generalmente en la periferia de las ciudades y minoritariamente al interior de éstas —los “campamentos”— (Ramacciotti, 2002). Según Muñoz, los asentamientos precarios con 20 y más viviendas catastrados en el país alcanza un total de 972, con 93.457 viviendas (Muñoz, 2002).

En Bogotá, Colombia, la producción de loteos clandestinos data de los años cincuenta del siglo pasado; en los años setenta habitaban en ellos el 54% de la población<sup>19</sup> (Ruiz, 2001). Aproximadamente 6.600 hectáreas han sido desarrolladas bajo la modalidad de barrios o urbanizaciones “piratas”. La ciudad posee en la actualidad alrededor de 1.400 asentamientos clandestinos o “en desarrollo”,<sup>20</sup> con un total aproximado de 370.000 lotes y la población ocupando los mismos se calcula en cerca de 1.400.000 habitantes.

En el Área Metropolitana de San José-AMSJ, Costa Rica, según datos del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos-MIVAH hacia finales de la década del noventa del siglo pasado había cerca de 82 asentamientos precarios, la mayoría localizados en zonas de riesgo o no aptas para urbanizar, con una población de 61.567 personas (11.649 familias); el 77% de los terrenos donde se localizan estos asentamientos es público (Saravia, 2002). Es de destacar que como en la mayoría de los países de la Región, a pesar de las políticas de vivienda y de las estrategias para erradicar la pobreza extrema, no se ha logrado minimizar el nivel de precariedad ni la multiplicación de los mismos. Según estimaciones del Proyecto alivio a la pobreza urbana y desarrollo del capital humano (BID, 2003), en la totalidad del país, 34.000 familias se distribuyen en 270 asentamientos precarios, originados en su mayoría por invasiones en tierras públicas factibles de legalizar. El 90% de los asentamientos ocupan tierras de bajo valor comercial, propiedad del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo-INVU o del Instituto Mixto de Ayuda Social-IMAS.

En 1999, Quito, Ecuador, poseía alrededor del 50% de la población en algún tipo de asentamientos ilegales. El número y tamaño de este tipo de barrios fue aumentando rápidamente: mientras en 1981 existían 87 asentamientos de hecho, instalados en 2.498 hectáreas, en 1985, eran 134 (4.575 hectáreas); en 1991, 202 (3.979 hectáreas) y en 1992, había 214 (4.035 hectáreas); existen ocupaciones directas y loteos informales urbanos, así como cooperativas agrícolas ilegalmente transformadas en urbanas. Se ha iniciado recién en 2001 un proceso más rápido de legalización del que existía hasta ese año (Clichevsky, 1999b; Frank, 2002), pero aún no se ha podido obtener datos cuantitativos sobre la situación actual. En Guayaquil, segunda ciudad de Ecuador (Castro, 2002a) la ocupación del suelo residencial del tipo informal, varió desde 59,3% en 1993, a 67,2% en el 2000; el incremento de la informalidad en la ocupación del suelo ha sido provocado por la presencia cada vez

---

<sup>18</sup> En cuanto a la propiedad de la tierra, en 1987, cerca de 59% de las favelas se localizaban en tierras municipales; el 17% parcialmente en áreas municipales y privadas; 11% en terrenos privados; y el 13% en tierras de otros propietarios, incluyendo al Gobierno nacional y el Estado de São Paulo.

<sup>19</sup> En la última década la población viviendo en algún tipo de informalidad ha llegado al 59% (Clichevsky, 2000).

<sup>20</sup> El término “desarrollo” ha sido acuñado para definir situaciones de hecho que desbordan el concepto de barrio y que cubren una gama de asentamientos que se ubican entre los siguientes extremos: desarrollo Jerusalén en Ciudad Bolívar con aproximadamente 127 hectáreas y cerca de 8.000 lotes; desarrollo La Pepita en Los Mártires con 0.11 hectáreas y 10 lotes.

mayor de las invasiones.<sup>21</sup>

En la ciudad de Guatemala, en un país que todavía está en proceso de urbanización, la población viviendo en la informalidad es del 38%. Para Honduras no se cuentan con datos precisos sobre la población de las colonias que se encuentran en situación irregular de tenencia de la tierra. Tampoco existen planos suficientemente actualizados de los centros urbanos del país, pero estimaciones ponderadas por el Fondo Social de la Vivienda-FOSOFI en 1996, señalan que sólo en Tegucigalpa alrededor de 75.000 familias están asentadas ilegalmente en igual número de predios, localizadas en 350 a 360 colonias marginales. Se estima que la tercera parte de éstas están asentadas en terrenos privados y las otras dos terceras partes en terrenos municipales (PADCO, 1998; Ribera Castillo y Villar Landa, 1999).

Estimaciones de 2002 dan por resultado que la ocupación informal constituye más del 50% del total de las áreas urbanas de Honduras. Las Alcaldías de La Ceiba y del Valle de Sula y la Asociación de Municipios de Honduras-AMHON estiman que hasta el 60% de sus pobladores están asentados en forma irregular, o sólo amparados en situaciones de dominio útil. También se señala que en las ciudades del Valle de Sula, donde se han establecido las maquileras, el crecimiento de áreas marginales ha desbordado la actual capacidad administrativa de las municipalidades.

En México D.F. la población viviendo en situaciones de ilegalidad representa el 40%, básicamente generada a través del mercado informal e invasiones directas. En Nicaragua, se ha acelerado en la última década tanto la ocupación espontánea de suelo como la venta irregular de lotes agrícolas; los terrenos recientemente ocupados son cada vez de menor calidad urbanística y de menor extensión, disminuyendo aún más las condiciones de vida de los habitantes. En Panamá un importante segmento de la población genera sus propias respuestas habitacionales mediante la ocupación ilegal de tierras tanto estatales como privadas, aunque no hay cuantificaciones al respecto.

En Lima, Perú, la población viviendo en la informalidad ha aumentado del 15% en los años cincuenta, al 35% en la década del setenta del siglo pasado; una característica de esta ciudad es que históricamente la proporción de barriadas ha ido incrementándose. Entre 1993 y 1997 en Lima se formaron 833 nuevos asentamientos que poseían 434.585 habitantes; en ese último año se estimaba que existían en la ciudad 1.980 barriadas o pueblos jóvenes con una población de 2.623.000 pobladores, el 37% de la población total (Calderón, 2000).<sup>22</sup> Otras estimaciones dan cuenta que más del 40% vive en barriadas (Riofrio, 2001). Las situaciones pueden ser muy diferentes: en Villa el Salvador los fundadores de 1971 cuentan con viviendas en materiales definitivos de ladrillo y cemento y sus hijos han pasado por la educación superior. A pocos kilómetros de allí, los invasores de Lomo de Corvina, que han ocupado la tierra hace 6 o 7 años, habitan en viviendas de esteras y su existencia linda con la supervivencia (Calderón, 2000).

En 1998, el 8% de la población total de Montevideo, Uruguay, vivía en asentamientos ocupando unas 200 hectáreas, con un crecimiento estimado del 9,6% anual. Estas cifras han aumentado hasta el 2002 considerablemente, debido al agravamiento de la crisis económica (De los Santos, 2002). Recién en 1984 se realizó el primer relevamiento y estudio de los asentamientos precarios del departamento de Montevideo, que determinó la existencia de 2.541 familias habitando en ellos; en 1990, un nuevo estudio realizado por el Fondo de Inversión Social de Emergencia-FISE determinó que las mismas habían aumentado a 4.835, localizadas en aproximadamente 100 asentamientos; en 1994 el Programa de Inversión Social-PRIS relevó que 7.013 familias (unas 25.000 personas) vivían en asentamientos precarios; es decir que en 10 años la cantidad de familias se triplicó y se densificaron los asentamientos existentes. En 2002 la población viviendo en esta situación había aumentado a 29.650 familias, alrededor de 118.600 personas (Rezzano, 2002).

En Caracas, Venezuela, la población viviendo en la informalidad aumentó del 20% en los años cincuenta y sesenta al 35% y 50%, en los años setenta y noventa, respectivamente, básicamente a través

<sup>21</sup> Por la inexistencia de programas habitacionales de interés social para familias de medianos y bajos ingresos; y especialmente por la inmigración del campo a la ciudad debido a los destrozos producidos en el sector rural por la presencia del fenómeno climatológico denominado "El Niño".

<sup>22</sup> El crecimiento de barriadas explica que entre 1981 y 1993 el conjunto de las viviendas particulares de Lima Metropolitana conectadas a la red pública descendió del 79,2% al 74,4% (-6,1%); la población de las barriadas en dicho período creció del 32% al 34,4% del total de la población metropolitana.

de ocupaciones de tierra y mercado informal.

## **b. La organización de la informalidad: de la invasión a la constitución de submercados**

En algunos países, como Perú y Brasil, el mercado informal existe desde larga data, mientras que en otros, como Argentina, comenzó en la década del treinta y luego tendió a desaparecer hasta que ha resurgido a fines de los setenta, cobrando importancia en las décadas intermedias, la invasión de tierra. La posibilidad de existencia de este mercado está directamente vinculada al clientelismo, y los réditos políticos que se puedan conseguir. La ilegalidad también sirve a los que realizan el control estatal sobre las normas urbanas, pues en muchos casos cobran un canon a los agentes informales del mercado, para que puedan seguir funcionando. La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exagera en este mercado particular (Clichevsky, 2000). Los estudios sobre mercados informales de tierras han mostrado interés por determinar el carácter de la estructura de la tenencia de la propiedad en las franjas de expansión; se han establecido tipos de propiedad privada —desde grandes áreas a pequeñas superficies—, de dominio público (o fiscal) y social-colectiva, cuyo origen obedece a razones históricas (gran expansión de latifundios y haciendas, reformas agrarias en algunos países). Diversos países muestran que el mercado ilegal ha sido desarrollado por los propios propietarios privados,<sup>23</sup> como un modo de generar rentas a partir de la evasión del costo que representan los requisitos urbanísticos. Ello también ocurre con la propiedad de tipo social (ejidos o comunidades indígenas) y con la propiedad estatal. Aunque no es de desconocer la cantidad de otros agentes que “producen” y comercializan tierra en este particular mercado.

Existen complejíssimas relaciones entre lo legal y lo ilegal que conforman un entramado muy difícil de desentrañar. Así como no se conocen los límites de las propiedades (tanto en Quito, Tegucigalpa, Caracas, etc.) no hay estrictos límites entre agentes formales y no formales. En cada lugar tienen su historia, sus elementos específicos, su procesos cambiantes en relación a una multiplicidad de acontecimientos, tanto macro económicos y sociales, como al interior de la política urbana, como es el cambio de regulaciones al mercado formal, para citar sólo un ejemplo. El Estado ha “dejado hacer” a los actores clandestinos o irregulares de la tierra, siendo más o menos permisivo, según las coyunturas políticas, económicas y sociales en cada uno de los países de la región; es decir, que ha tenido un comportamiento ambiguo (Clichevsky, 1991). A veces reciben sanciones; como se ha mostrado, en Brasil, a partir de 1979, la actividad se encuentra penalizada y en Nicaragua se ha despojado de tierras a quienes vendían a plazos mediante subdivisiones ilegales. Existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad. En muchos casos los pobladores tienen que pagar por el acceso al suelo pero quien recibe ese pago no es el propietario sino un líder o promotor que actúa como intermediario entre el poblador y las autoridades, pues posee la capacidad de obtener la tolerancia gubernamental.

La producción asume una cantidad importante de formas, que es difícil conocer en su integridad, debido a la complejidad de procesos y agentes. Generalmente, la misma se realiza de manera dispersa a través de loteos en la periferia urbana, en algunos casos de más de 100 hectáreas, localizados en sectores de fuerte fragilidad ambiental. En otros casos, los loteadores utilizan terrenos intersticiales entre subdivisiones legales. Dado que es un mercado clandestino, no se puede cuantificar el capital que gira a su alrededor. Los agentes son múltiples; entre los más importantes se hallan: el propietario original del suelo rural y urbano; los loteadores clandestinos; las cooperativas y precooperativas de vivienda y agrícolas; la Iglesia; las ONG de diferente tipo; las asociaciones de vecinos. La articulación entre los mismos es muy compleja, y posee especificidades en diferentes países.

Algunas figuras, como la del “promotor”, asumen, en el mercado informal, ciertas particularidades ligadas al clientelismo o al poder político que puedan tener, aún mayor que en el mercado formal. El promotor es el agente que actúa como nexo entre el propietario de la tierra y la demanda de sectores de

---

<sup>23</sup> Según Calderón (2001), se hace un uso laxo del término “propietario”; se considera propietario no sólo al legal, sino a quien “aparece” como tal, siendo así reconocido por la demanda de menores ingresos. Este reconocimiento permite el acceso a un lote y otorga legitimidad “jurídica” a la posesión. Desde la perspectiva de la sociología jurídica, lo crucial no es tanto fraccionar la tierra y venderla, sino aparecer y ser reconocido como tal por los adquirentes.

menores ingresos, articulando a ambos y obteniendo, a cambio, una ganancia; se trata de agentes económicos que adquieren tierra suburbana para introducirla al mercado a través de mecanismos típicamente empresariales (propaganda, “contratos-tipo”), como los urbanizadores “piratas” de Colombia y los “lotificadores” de Brasil. Estos promotores desarrollan una verdadera forma de acumulación con una lógica interna que es preciso entender; en algunos casos, son capitalistas informales pero que desarrollan sus operaciones con rigurosidad, haciendo cálculo de costos y consiguiendo una financiación heterodoxa; en otros, son agentes rurales “precapitalistas”, como los “comisarios ejidales” mexicanos o comunidades indígenas, que venden la tierra de manera ilegal pero que cuentan con una lógica de funcionamiento que escapa a los patrones tradicionales de la gestión empresarial moderna.<sup>24</sup>

En Argentina, en el mercado informal de lotes clandestinos e irregulares la transacción se hace, en algunos casos, mediante un documento que consiste simplemente en un papel firmado donde consta que una persona vendió a un comprador. En otros, lo que se “vende” es la constancia del Censo, fundamental en situaciones (típico en la ciudad de Buenos Aires como en otras de América Latina) en que se amenaza que sólo serán incluidos en programas de regularización de dominio aquellos que fueron censados hasta una fecha determinada, cuando en realidad este papel no tiene valor en el caso en que el nombre del censado no coincide con el actual ocupante. Este mercado incluye en parte el de los conjuntos habitacionales de interés social, ya que muchas veces sus habitantes no cuentan con títulos de propiedad. Aquí se asientan importantes nichos del mercado del narcotráfico.<sup>25</sup> Al igual que en muchos países latinoamericanos las coyunturas políticas, particularmente en los momentos electorales, favorecieron los “permisos” de ocupación de tierra por parte de los entramados políticos. En algunos casos, los funcionarios salientes no tenían suficiente fuerza política para impedir una toma o un funcionario entrante no estaba dispuesto a pagar el costo político de un desalojo. Las fracciones políticas intrapartidarias también utilizaron esta modalidad como forma de presión; algunos funcionarios enviaron a fuerzas de choque para impedir una toma y así no exponerse públicamente en las acciones de represión de parte de las autoridades bajo su mando. También ha existido la “venta” de tierra por parte de funcionarios vinculados a las áreas de regularización de dominio, fenómeno detectado en un municipio del AMBA y que provocó a mediados de los noventa un escándalo y el pedido de renuncia de dicho funcionario, el cual “cobraba” US\$ 300 el lote y si bien no se tienen cifras de cuántas fueran las operaciones, se puede afirmar que se trató de varios miles de lotes de tierra privada ocupada.

En Bolivia hasta 1994, los municipios tenían jurisdicción al interior de los radios urbanos,<sup>26</sup> fijados por leyes de la República; esto posibilita que, por propio interés de un gran número de propietarios, continúan conservando el status rural para sus posesiones, aunque es evidente su uso residencial. Por otra parte, otro importante número de ilegales, pagan sus impuestos y se preocupan de estar contenidos en los registros catastrales municipales, pues consideran que los documentos de pago de impuestos pueden constituirse en pruebas para un futuro proceso de saneamiento jurídico de sus posesiones, sea por usucapión u otra modalidad.

En Brasil han existido muy distintas formas de ilegalidad, desde las ocupaciones (favelas) hasta los loteos clandestinos, dependiendo de las particularidades de las ciudades y áreas metropolitanas. Como se ha colocado, desde 1979 los loteadores clandestinos son fuertemente penalizados y por lo tanto, se ha producido crecimiento de las favelas en algunas áreas urbanas. Otra forma que adopta el mercado informal es la compra colectiva de tierra no urbanizada por asociaciones —familias organizadas en ellas— o familias aún sin organización. La oferta de terrenos accesibles por su costo, para la población de bajos ingresos, generalmente están localizados en áreas con problemas ambientales o de dominio. Muchas veces las familias no conocen las dificultades que deberán enfrentar para obtener los documentos individuales de propiedad así como las

<sup>24</sup> Tan importante como la actividad económica en sí (la venta ilegal de tierras) es el conjunto de relaciones sociales establecidos en estas operaciones entre promotores y adquirientes (Clichevsky, 1999a).

<sup>25</sup> Si bien este fenómeno existe y es imposible aún conocer la relación entre mercado informal y mercado de drogas ilegales (Cravino, 2003). Otro fenómeno que emergió hace no más de 5 años fue el alquiler de vivienda en las villas principalmente de las villas de la ciudad de Buenos Aires.

<sup>26</sup> Todo lo acontecido fuera de los límites del radio urbano, era de competencia exclusiva del gobierno nacional; en los hechos, las ciudades crecían en territorios que debían administrarse desde la sede del gobierno nacional (Bazoberry, 1999).

obras de urbanización. Esta forma de obtención de terrenos no está cuantificada, ni las informaciones organizadas como para poder tener una aproximación; entrevistas permiten inferir que las mismas han aumentado desde la década del ochenta del siglo pasado (Silva, 1999). En las estrategias de los movimientos sociales, las compras colectivas y las invasiones se articulan, buscando combinar la reducción del costo de acceso a la tierra con la seguridad de permanencia. También las invasiones son utilizadas como presión para forzar la venta de un terreno. Sin embargo, las disputas entre propietarios e invasores pueden significar procesos largos de batallas judiciales hasta alcanzar un acuerdo sobre el precio y la efectivización de la compra. Entre los movimientos organizados de la Región Metropolitana de São Paulo, escasas familias consiguieron comprar terrenos vacíos dado el precio del mismo y las condiciones de pago de las cuotas individuales. Por otro lado, la falta de información lleva a las asociaciones a negociar terrenos cuyo aprovechamiento es legalmente imposible o muy caro, debido a la localización (y el respectivo zoneamiento) o por dificultades técnicas (tipo de suelo, topografía, etc.).

En otros casos, como en las cooperativas agrícolas de Quito, Ecuador, el "promotor" realiza el traspaso de tierra rural a urbana; en los loteos irregulares de la misma ciudad, los "traficantes" o loteadores poseen importante peso político, llegando algunos de ellos a ser Concejales Municipales (Clichevsky 1999b). En esta ciudad se distinguen situaciones totalmente ilegales y otras semilegales, como señala Frank (2002); la ilegalidad se conforma a partir de la ocupación de haciendas o terrenos grandes que están aún en situación de tierra rural. Los poseionarios conforman una cooperativa u organización barrial, que debe estar inscrita en el Ministerio de Bienestar Social; el propietario está obligado a negociar y vender el terreno a la misma y ésta recibe un título global de propiedad sobre el total de la superficie. Por consiguiente el propietario legal reconocido es la organización barrial, la que puede gestionar con el Municipio el otorgamiento de títulos individuales de propiedad. Pero ello puede resultar muy complicado pues se pueden otorgar títulos individuales solamente cuando existe un título global de la propiedad; cuando no existe, se comienza un juicio que puede durar hasta 15 años.<sup>27</sup> El caso de semilegalidad se da cuando el propietario/hacendado parcela el terreno —con o sin apoyo de un promotor ("traficante" o loteador)— sin aprobación municipal. En el caso que intervenga un loteador, el propietario establece una promesa de compra-venta con el mismo, que está a cargo también de la venta del terreno y del desarrollo de la infraestructura. Dado que este documento es solamente una promesa y no un contrato de venta, el loteador no es dueño de los lotes, pero los vende, a su vez, con un contrato o promesa de compra-venta. Ninguno de los dos casos de contratos tiene una validez legal. Ahí los actores se encuentran en una compleja situación entre lo legal e ilegal (se estima que aproximadamente el 60% de los barrios informales se encuentra en esta situación).

En San Salvador generalmente la ocupación se lleva a cabo suponiendo la legalización del loteo y la eventual titulación de la parcela a nombre del comprador. La mayoría de loteadores continúan operando con lotes realizados a través de fraccionamientos ilegales con serios problemas urbano ambientales y jurídicos. La carencia de servicios públicos y la falta de cumplimiento de la reglamentación sobre agua potable y alcantarillado trae como consecuencia la formación de loteos que cuentan con riesgos ambientales muy altos. También los problemas de dominio son importantes; no sólo existe el riesgo de que la loteadora no cumpla con la promesa de venta, sino que muchos lotes tienen problemas de carácter jurídico como hipotecas o trámites de sucesión no realizados, por lo que no es posible inscribirlos en el Registro de la Propiedad (Fuentes et al, 2000).

---

<sup>27</sup> Generalmente, la situación legal no es clara, cuando una organización barrial no cuenta con una escritura global (o varias escrituras globales) o la escritura global está a nombre del dueño (anterior) del terreno, o la escritura no está inscrita en el Registro de la Propiedad, que significa que no existe un certificado legal.



En Uruguay, se pueden identificar distintos procesos de producción informal de suelo urbano: i) ventas fuera de la norma, de suelo fiscal o privado promovidas por loteadores clandestinos, incluso inmobiliarias de la periferia, que actuando con profesionales o pseudo profesionales otorgan falsos títulos, compromisos de compraventa, boletos de reserva, etc.; ii) ocupaciones organizadas de predios, promovidas por líderes sociales, funcionarios públicos o partidos políticos, especialmente en épocas de campaña política, utilizando terrenos fiscales como mercancía electoral; iii) ocupaciones espontáneas de lotes privados abandonados, o públicos (De los Santos, 2002).

#### Recuadro 1

#### MÉXICO: TIERRA EJIDAL Y MERCADOS INFORMALES

México posee una situación especial por la existencia de la tierra ejidal. Aunque no hay estudios empíricos que lo confirmen, los documentos oficiales suelen afirmar que 66% de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas son ejidales o comunales. En cualquier caso, se reconoce ampliamente no sólo que han aportado una gran parte del crecimiento urbano, sino que han proporcionado suelo para los sectores populares urbanos, de forma ilegal. Alrededor de 28.000 ejidos, en manos de poco más de dos millones de ejidatarios, junto con poco más de dos mil comunidades, conforman lo que se conoce como el 'sector social' en materia de propiedad territorial (Azuela, 2002). En promedio, un ejido posee poco más de 2.200 hectáreas y 78 ejidatarios; la inmensa mayoría de ellos se localizan en áreas rurales, pero se calcula que poco más de 1.000 de los casi 30.000 núcleos agrarios se encuentran en las periferias urbanas.

Hasta antes de las reformas constitucionales y legales de 1992, los núcleos agrarios no podían disponer libremente de sus tierras. Los derechos de propiedad que tenían sobre las mismas eran definidos por la ley como inalienables, inembargables e imprescriptibles. En consecuencia, cualquier operación sobre los mismos, no obstante que contase con la anuencia de sus propietarios, que implicase el paso de la tierra a manos de terceras personas, era considerada inexistente por la ley. En virtud de que las tierras ejidales y comunales no podían entrar legalmente al mercado, han servido para la formación de un mercado ilegal en el que los adquirentes han sido familias urbanas de bajos ingresos, dado que los ejidos casi nunca eran directamente ocupadas mediante invasiones (Azuela, 2002). El costo social de ese mercado ilegal de tierras ejidales era sumamente alto: i) se crearon numerosos espacios urbanos en sitios vulnerables, como lechos de ríos y sitios con riesgo de deslizamientos—incluso ha habido muertos por dicha vulnerabilidad—; ii) los adquirentes que aparentemente resultan 'beneficiados' por la regularización, en realidad tienen que pagar dos veces por la misma tierra: una para tener acceso a la posesión del suelo (en una compraventa que, según la ley, no existe) y otra al Gobierno Federal, quien le cobra para pagar una indemnización al ejido por la expropiación. Es decir que, por cuestiones políticas e históricas, los ejidatarios habilitadores reciben por razones legales una "segunda paga" que se suma al entregado por los pobladores durante el acceso inicial.

También otros agentes informales constituían otros tantos mercados. En los años sesenta y todavía en los setenta del siglo pasado, el mercado informal mexicano se presentaba como una mezcla compleja y sumamente conflictiva de operaciones inmobiliarias fraudulentas, a veces en gran escala, e invasiones organizadas o simuladas de predios privados. A partir de los años ochenta del siglo XX, el mercado irregular del suelo, la subdivisión de predios y la compra-venta de los lotes resultantes se realizan fuera de las normas urbanísticas y de transmisión de la propiedad aplicables, pero de modo relativamente transparente en lo que respecta a la índole misma de la transacción. Es decir, en la actualidad los oferentes en el mercado irregular de la tierra urbana son casi siempre propietarios del suelo que venden, no se comprometen a extender títulos de propiedad a favor de los compradores ni tampoco a introducir los servicios públicos; esto es, operan irregularmente pero no de modo fraudulento (Duhau, 2002). Esta "normalización" del mercado irregular del suelo, ha jugado un papel fundamental en los programas de regularización de la propiedad y de construcción de servicios públicos en los asentamientos populares. Esto muestra las diferencias existentes entre los mercados y agentes "informales".

## Recuadro 2

**COLOMBIA: LOS LOTEOS “PIRATAS”**

En los loteos “piratas” la convocatoria es hecha individualmente por el urbanizador hacia los futuros ocupantes del terreno; la negociación incluye un documento, “la promesa de compraventa” y de un futuro legalizado, además del apoyo de “políticos” locales, quienes comprometidos con la urbanización, intermedian frente a las autoridades para evitar cualquier desalojo. Los mecanismos que utilizan los loteadores podrían caracterizarse como típicamente empresariales. Un barrio pirata es organizado generalmente por un empresario particular, quien posee un terreno (casi siempre en la periferia de la ciudad y de baja calidad ambiental) y lo divide en lotes que luego vende, sin cumplir con la obligación de realizar las obras de infraestructura o presentar a las autoridades los planos correspondientes para su aprobación. El aspecto pirata del barrio no se deriva de la ocupación ilegal del terreno (como sí sucede en los barrios de invasión) sino del incumplimiento, por parte del empresario particular (urbanizador), de las disposiciones urbanísticas respecto a la localización o adecuación de tierras. Tanto el promotor como el comprador han convenido comportamientos urbanos al margen de las disposiciones oficiales, en algunos casos con la anuencia de entidades del orden nacional, como ocurre con el caso de algunas Notarías y la Oficina de Instrumentos Públicos. Culminada esta etapa, interviene un tercer actor, en este caso la Administración Distrital, que a través de diferentes entidades y ante las demandas de la comunidad, inicia acciones de legalización y regularización del desarrollo y asume parte de la solución de algunos problemas, justamente cuando la situación presenta altas concentraciones de densidad poblacional, obviamente enormes deficiencias en cuanto a espacio público, accesibilidad, infraestructura de servicios públicos y equipamientos urbanos, así como la exposición de familias a situaciones de riesgo por deslizamiento o inundación.

En Bogotá, generalmente la tierra de las urbanizaciones piratas es vendida por el propietario-pirata, a un testaferro que, la mayoría de las veces es mayor de 60 años, para evitar problemas legales, debido a que según la legislación Colombiana, estos ciudadanos, por su edad, no pueden ser juzgados. La figura del testaferro permite que el pirata diga que su tierra fue robada por alguien que hizo un asentamiento ilegal; el testaferro desaparece cuando se terminan las transacciones de venta (Aristizabal y Ortiz, 2002). El urbanizador pirata subdivide la tierra en lotes entre 36 y 72 m<sup>2</sup>, en manzanas rectangulares muy largas, lo que dificulta la consolidación; solamente realiza vías peatonales muy angostas (entre 3 y 4 m de ancho). Las densidades resultantes son mayores a 100 unidades por hectárea. El pirata no reserva áreas de uso público como parques, infraestructura, colegios, vías principales y tampoco tienen en consideración los planes y regulaciones urbanas de la ciudad para estos sectores (Escallon, 2002).

Los piratas venden los lotes con sistemas de pago bastante “creativos”. No tienen en cuenta la capacidad de pago de las familias; al contrario, implementan grupos de cobro que con amenazas logran que todos hagan sus pagos. De acuerdo con las leyes Colombianas, las familias compradoras podrían dejar de hacer pagos a los piratas en cualquier momento, debido a que el producto vendido es completamente ilegal. Sin embargo, ellos continúan pagando, dado que son cómplices y conocen perfectamente las reglas del juego en que están participando, y además están temerosos de perder el capital invertido. Los urbanizadores piratas son expertos en su trabajo; muchas veces han desarrollado manuales para las comunidades donde les explican cómo producir presión en los políticos, y las autoridades locales, en la búsqueda de servicios públicos, equipamientos y escrituras. Además, es muy usual encontrar a urbanizadores piratas trabajando en conjunto con Concejales, quienes prometen infraestructura a cambio de votos.

### **c. El mercado informal “secundario”**

Los asentamientos irregulares registran la presencia de un mercado secundario de compra-venta de suelo y vivienda de magnitudes significativas, aunque aún existen escasos trabajos que los puedan cuantificar. En México, un estudio en cuatro colonias dio por resultado que el porcentaje de familias que declararon haber adquirido su lote o vivienda de otro particular osciló entre 33.3% y 45.6%.<sup>28</sup> El asentamiento más antiguo entre los cuatro estudiados, cuya formación se inició en los años sesenta, contaba con 14.000 habitantes hacia comienzos de los noventa del siglo XX; en el 45.6% de los casos las familias encuestadas declararon que el predio o la vivienda había sido comprada a otro habitante, es decir que la irregularidad no había sido un obstáculo para la conformación de un mercado secundario de suelo y vivienda mediante el cual se transmiten los derechos informales de posesión (Duhau, 2002).

Según Abramo (2002a), pueden existir varios tipos de mercados informales “secundarios” vinculados a las favelas: i) todos los asentamientos constituyen un mercado informal, es decir que hay amplia movilidad residencial de los pobres intra e inter asentamientos consolidados; ii) submercados por asentamientos (cada asentamiento conforma uno de ellos, sin segmentación interna); iii) submercados por grupos de asentamientos

<sup>28</sup> Resultados de una encuesta desarrollada en la ZMCM en cuatro asentamientos populares desarrollados irregularmente, seleccionados precisamente por mostrar, entre otras, diferencias marcadas en cuanto a su antigüedad, grado de consolidación y forma predominante de la propiedad original o preexistente del suelo.

homogéneos (un conjunto de asentamientos sin segmentación interna constituyen un submercado); iv) submercados en cada asentamiento; y v) submercados por grupo de asentamientos segmentados. Según este autor, los precios en el mercado informal están determinados por variables macro y variables intra-urbanas. Y dentro de éstas los precios están definidos por situaciones exógenas y endógenas a los asentamientos; existe, también, una externalidad “comunitaria” (acceso a una red social que abre la posibilidad de entrar en una economía de reciprocidades locales de dar-recebir-retribuir), y una externalidad de “libertad urbanística” (libertad de acción constructiva y de uso del suelo relacionada con la informalidad). Estas características van a producir diferenciaciones en los precios del mercado informal inter e intra asentamientos.

Existe un importante mercado al interior de los asentamientos informales, tal como lo señala Duahu para México y Abramo, para el caso de las favelas de Río de Janeiro. Este último autor muestra que los precios del mercado informal al interior de la favela, son excesivamente elevados en relación a los precios del mercado formal, lo que coloca en tela de juicio la racionalidad de las familias faveladas (una situación similar se ha comenzado a constatar en Tegucigalpa).<sup>29</sup> Ello cuestiona el funcionamiento del mercado de tierras en general, y en el sector informal en particular, pues pareciera que la competencia entre el mercado inmobiliario informal y el mercado formal, disminuiría los precios del primero, pero los resultados de investigaciones en favelas de Río de Janeiro han dado por resultado lo contrario.<sup>30</sup> Y surge una pregunta: ¿por qué, aunque los precios sean altos, las familias prefieren vivir en favelas?

Ello puede tener explicación en relación a los cambios, a lo largo de las tres últimas décadas especialmente, del mercado de trabajo y del inmobiliario, que han transformado las estrategias residenciales de las familias pobres, y no sólo en Brasil sino en la mayoría de los países latinoamericanos. Una primera constatación es que la población pobre posee una gran heterogeneidad social; una gran cantidad de familias, que muchos autores llaman los “nuevos pobres” (Minujin y Kessler, 1994) poseen ingresos no asalariados, muchos de los cuales residen en viviendas ilegales o irregulares, según la legislación urbana. Actualmente, la oportunidad de empleo no estaría necesariamente vinculada a la proximidad física de la demanda de mano de obra, como en los años cuarenta, por ejemplo, donde muchos de los habitantes de los barrios informales trabajaban en industrias localizadas cerca de sus residencias (Clichevsky, 2003a) o en el sector de la construcción, como observa Abramo para el caso de Río de Janeiro,<sup>31</sup> y las mujeres trabajan como empleadas domésticas. Se puede decir que el ambiente construido de la favela, así como de otros tipos de asentamientos informales, y sus externalidades, se modifican a lo largo del tiempo a partir de las transformaciones de dichos asentamientos pero también como reflejo de las transformaciones en su entorno urbano formal.

En muchos de los países de la región, la red de relaciones construida, por ejemplo, a partir de las iglesias evangélicas, abre una cantidad de oportunidades de ingresos eventuales que se manifiesta de forma difusa en las ciudades. La característica de estos trabajos eventuales es que son cada vez más dependientes de las redes de relaciones sociales; esto posee un significado, una nueva dimensión en la relación entre la localización del trabajo y las preferencias de localización residencial de las familias pobres urbanas (y no sólo de las faveladas). Aunque ello no debe ser aún sobreestimado, pues una cantidad importante de familias se localizan por razones de proximidad a su trabajo, aunque la creciente informalidad en el empleo hace que esta situación se relativice cada vez más. Desgraciadamente, no existen encuestas de origen-destino, u otros estudios de tránsito, que permitan afirmar esto con informaciones cuantitativas, ni tampoco están aún disponibles los datos desagregados de los últimos censos tomados a inicios de la década del 2000 en los países latinoamericanos. Pero por evidencias empíricas, se puede afirmar que hay villas que se han densificado en los centros de las ciudades, llámense Río de Janeiro o Buenos Aires, y hay población muy pobre, que ocupa tierras en la periferia urbana, más alejadas que en las última décadas, buscando tierra aún sin desarrollar, en muchos casos todavía rural, pues allí seguro que no los desalojan ni

<sup>29</sup> Entrevista con la Jefa de aprobación de urbanizaciones, Metroplan, Alcaldía Municipal del Distrito Central, Honduras, julio de 2003.

<sup>30</sup> En investigación de campo realizada en 10 favelas de Río de Janeiro, se aplicó un cuestionario sobre la movilidad residencial de los habitantes de favelas donde se simuló una preferencia residencial con opciones de inmuebles en el mercado formal e informal, en localizaciones y características diferentes, aunque a precios semejantes.

<sup>31</sup> Favelas Nova Brasília, en los años cuarenta y cincuenta, y Fernão Cardim en los años cincuenta y sesenta; favelas da Rocinha e do Vidigal en los años setenta y ochenta.

deben pagar ningún tipo de servicio. Pero es interesante que estos cambios en las relaciones de trabajo, y por lo tanto su impacto en las preferencias locacionales, deben significar un análisis distinto al tradicional costo de desplazamiento; existen nuevas relaciones, algunas muy complejas y difíciles de investigar.<sup>32</sup> En estudios recientes sobre la localización del empleo informal de habitantes de favelas en Río de Janeiro y São Paulo, se verificó que un porcentaje importante de dichos habitantes trabajaban en la propia favela. Lo mismo fue constatado en Tegucigalpa (Clichevsky, 2003b). Otro proceso que incide en la existencia del nuevo mercado informal al interior de las villas es la densificación producida en la mayoría de las mismas, en las últimas décadas. Y en la mayoría, la principal forma de acceso a ellas por parte de la nueva población, es a través de la compra de tierra o vivienda, y también del alquiler, lo que define un nuevo mercado informal. Dichas compra-ventas no son, obviamente legalizadas en las estructuras para esos fines en cada país; es decir que se trata de un mercado informal "secundario".

En muchas ciudades las tierras para expansión de las ocupaciones se ha agotado, como coloca Bolívar en Caracas, o Abramo en Río de Janeiro (Bolívar, 2000; Abramo, 2002b); por lo tanto, la posibilidad de acceder a la tierra o la vivienda es a través del mercado informal. Esto depende de la ciudad/área metropolitana, en términos del territorio en el cual se halla localizado: no es lo mismo en la pampa argentina que en ciudades localizadas en áreas montañosas, con límites geográficos definidos. O por otro lado, situaciones especiales, como la expulsión de villas en la ciudad de Buenos Aires, durante la última dictadura militar (se pasó de más de 300.000 habitantes a 12.000 en 1980); la nueva ocupación, aunque haya duplicado la población entre 1990 y 2000, aun no significan, salvo excepciones, altísimas densidades. También los mercados intravillas son distintos dependiendo de las características de los terrenos y la antigüedad de las villas y por lo tanto la consolidación de la edificación (en algunos casos de hasta tres y cinco pisos, como en Caracas y Quito). Y también, obviamente, entre villas, y esto es muy importante si se trata de un área metropolitana (donde los distintos municipios pueden poseer diferentes políticas respecto a los habitantes de las mismas) que en una ciudad de tamaño medio o pequeño.

#### **d. Precios, financiamiento y agentes**

La oferta y venta son realizadas por los mismos propietarios, así como promotores, urbanizadores clandestinos, e, incluso, agentes que trabajan tanto en este mercado como en el formal. Las ventas son al contado o a plazos y precios relativamente menores que en el mercado formal (cuyo menor "precio de producción" guarda relación directa con la ausencia de las obras de urbanización formalmente requeridas, la calidad de la tierra, ubicación periférica, etc.). Y, fundamentalmente, la falta de seguridad jurídica, aunque muchos compradores son engañados y no conocen que están comprando una tierra ilegal (Clichevsky, 2000). Los loteadores ofrecen sitios con metraje menor (por tanto, irregulares) a lo establecido en la norma, a un precio total inferior al de un lote formal/legal; sin embargo, medido en precio por m<sup>2</sup> el costo del sitio informal es superior al precio del lote "formal/legal". En efecto, estimaciones bastante conservadoras obtenidas a través de entrevistas a especialistas de diez países, sitúan la mediana de los precios para los sitios ilegales comercializados en distintas ciudades latinoamericanas en US\$27 por m<sup>2</sup>. La importancia de esta cifra puede ser apreciada cuando se compara este valor al de la tierra rural (de US\$5 a US\$10 el m<sup>2</sup>). Así, el mero fraccionamiento de un terreno es efectivamente una actividad bastante rentable. Contrariamente a la creencia popular, la "opción" por la informalidad (frecuentemente la única posibilidad para las familias de baja renta) parece ser también bastante cara (Smolka, 2003).

En Río de Janeiro, los lotes irregulares oscilan entre US\$800 para lotes clandestinos sin urbanización (US\$5.2 el m<sup>2</sup>), a US\$2.800 en lotes con urbanización parcial (US\$18 el m<sup>2</sup>) y alrededor de US\$6.000 en lotes casi regulares (US\$39.2 el m<sup>2</sup>). Algunos otros ejemplos: el m<sup>2</sup> en un lote ilegal en Guarulhos (en la Región Metropolitana de São Paulo) varía entre US\$20 en las áreas más remotas, y aproximadamente, US\$40 en las áreas más urbanizadas. En Bogotá, Colombia, un lote ilegal de 72 m<sup>2</sup> (6 x 12m) localizado en un barrio por legalizarse, es vendido entre US\$1.136 y US\$1.590, implicando precios del m<sup>2</sup> entre US\$15 y US\$18.

---

<sup>32</sup> Un ejemplo de la "nueva" dependencia locacional son las actividades ligadas al narcotráfico, que recluta su "mano de obra" preferentemente en el lugar donde actúa.

En Lima, Perú, en el año 1999 lotes sin servicios y sin cumplir los reglamentos tenían un precio promedio de venta de US\$33 el m<sup>2</sup> y en el Cusco alcanzaba en el año 2002 unos US\$25 el m<sup>2</sup> (Calderón, 2002). En Cochabamba, Bolivia, un lote en un asentamiento ilegal consolidado (que no cuenta con servicios) el precio medio se sitúa entre US\$25 a US\$30 (Smolka, 2002). En Buenos Aires, para los pobres urbanos, el valor de mercado del lote de 150 m<sup>2</sup> más alejado del centro, sin servicios, con boleto de compraventa de propiedad rural indivisa (ilegal) es de aproximadamente US\$8 el m<sup>2</sup> (Clichevsky, 1999).

En Quito se consiguen lotes a US\$3 el m<sup>2</sup> hasta US\$20 el m<sup>2</sup>, dependiendo de la localización. En el Valle de Chalco, uno de los mayores asentamientos ilegales periféricos del Área Metropolitana de la Ciudad de México-AMCM, el metro cuadrado de tierra ilegal cuesta cerca de US\$5, lo que significa que un lote de 150 m<sup>2</sup> posee un precio aproximadamente diez veces el valor del salario mínimo, en un país donde el 18% de la población activa gana menos de un salario mínimo.

En San Salvador, el precio de contado de lotes en el mercado informal —para población de bajos recursos— varía entre US\$570 y US\$1370. El precio incluyendo interés se encuentra entre US\$17 y US\$22 mensuales por diez años. Si el lotificador tiene que invertir entre US\$230 y US\$685 en infraestructura por lote, antes de su primera venta —para pertenecer al mercado formal— con el riesgo de no vender todo lo programado, y, además, tiene que cumplir con los requisitos jurídicos, el precio de venta de los lotes deberá ser significativamente mayor para poder mantener su mismo margen de ganancias. En consecuencia, existe una buena posibilidad que los loteadores no estén dispuestos a ofrecer las mismas facilidades al sector de bajos recursos una vez que deban cumplir con las condiciones requeridas por el sector formal (Fuentes et al., 2000). El Cuadro 3 muestra los precios comparativos en el mercado informal por ciudades.

**Cuadro 3**  
**PRECIOS DEL SUELO EN EL MERCADO INFORMAL, POR M<sup>2</sup>**  
**PARA DISTINTAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA**

Ciudad	Precio por m <sup>2</sup> en dólares	Cantidad de salarios necesarios para compra de lote
Lima, Perú	20 a 33 (según localización)	11,8 a 19,5
Cusco, Perú	25	
Porto Alegre, Brasil	55 (con servicios)	
Río de Janeiro, Brasil	5,2 (clandestino, sin servicios)	
	18 (con algunos servicios)	
	39 (casi regulares)	
Valle de Chalco, México D.F.	5 (en la periferia)	
Buenos Aires, Argentina	8	10
Bogotá, Colombia	15,8 a 19	6,8 a 7,6
Quito, Ecuador	3 a 260 (según localización)	
Cochabamba, Bolivia	25 a 30 (según localización)	
San Salvador	5 a 15 (según localización)	

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía referenciada.

## 4. Informalidad urbana e inseguridad

El Estado ha reprimido, tolerado, admitido e incluso propiciado las ocupaciones de tierras por los sectores populares, según, básicamente, los objetivos de los gobiernos y la organización de la población; en ciertos momentos históricos, ésta última ha ganado terreno y en otras ha retrocedido. También ha tenido relación con el tipo de suelo que ocupa la población; por lo general, el Estado ha sido más proclive a aceptar las ocupación en tierras de escaso valor comercial y malas condiciones físico-ambientales, es decir, aquellas zonas menos rentables. Las relaciones entre el Estado y los sectores pobres urbanos se relacionan, en parte, con las políticas que se adoptan para la regularización de las tierras; por ello, para una comprensión integral de las relaciones Estado-población no pueden dejarse de lado los siguientes aspectos:

a) *El régimen político.* En el Estado, según el momento político y el grado de organización social, se encuentran representados distintos sectores en pugna, abriendo espacios y nuevas posibilidades a la

aplicación de determinadas políticas que pueden beneficiar a la población pobre urbana; es lo que ha ocurrido en las últimas décadas en muchos países de la Región donde han vuelto a gobernar regímenes representativos.

b) *El grado de organización social de la población.* El nivel de conciencia, y por lo tanto de lucha de las organizaciones primarias e intermedias, que teniendo como referente al Estado, plantean según el momento, un juego de oposición asumiendo una externalidad en relación al Estado, o bien, encuentran referentes en su interior. Asimismo, muchos casos de ocupación de terrenos de alto valor, han sido una estrategia de los pobres urbanos para presionar al Estado, no para quedarse en ellas sino para legitimar su derecho al suelo mediante la negociación posterior.

c) *La ideología del 'orden social'.* En muchos casos se han erradicado asentamientos por el sólo hecho de que su nivel de organización es peligroso para la estabilidad del sistema sociopolítico-económico. Es lo que ha pasado en el Área Metropolitana de Buenos Aires durante los gobiernos militares de 1966 y de 1976. Los habitantes de las villas miserias fueron erradicados y desplazados hacia las áreas pobres del Gran Buenos Aires o enviados a sus lugares de origen, principalmente los extranjeros. Durante la última dictadura militar, las erradicaciones de villas miseria se hicieron bajo el lema "la ciudad es para quién la merece" (Oszlak, 1992).

La irregularidad es un factor de ambigüedad pues se habita en una vivienda en la que el poblador se comporta como propietario y en su entorno inmediato se le reconoce como tal; sin embargo no puede acceder a beneficios que la sociedad otorga a los propietarios porque no puede comprobar legalmente ese carácter (Solís Pérez, 2002). La inseguridad en la posesión puede ser una fuerte causa de tensión y ésta se incrementa en la medida en que invierte mayores recursos para mejorar la vivienda. Se genera incertidumbre en la población por varios factores, siendo los principales: i) el desconocimiento del auténtico propietario y la probable aparición de otro con mejor derecho; ii) conflictos entre los actores por las relaciones de poder que se dan alrededor del control del acceso a la tierra entre propietarios, fraccionadores, colonos, nativos, etc.; iii) los conflictos con la autoridad para cumplir condiciones reglamentarias que se diseñaron para procesos regulares, aunado a que la condición de irregular impide que determinadas demandas sean exigibles, particularmente en lo que se refiere a la incorporación de los servicios; iv) las dificultades con los vecinos por las colindancias o las servidumbres de paso; al construir se prioriza la vivienda y se posterga la delimitación del terreno y en ocasiones al hacerlo surgen problemas con los vecinos por la disputa de alguna fracción que ambos consideran propia.

Aun en la actualidad, aunque la mayoría de los países de la región están gobernados por regímenes definidos a través del voto, la inseguridad persiste y se han dado casos de desalojos. Por lo tanto, la seguridad de la tenencia aún hay que conquistarla, en especial en algunos países de América Latina dado que algunos de los Estados actúan a "dos puntas": por un lado regularizan —o pretenden hacerlo— y por otro continúan con prácticas que parecían superadas, como las expulsiones violentas. Entre ellos, en el AMBA, Argentina, un masivo, y por momentos violento desalojo, se produjo en un predio de la localidad bonaerense de Villa Fiorito, donde habitaban unas mil personas. Efectivos policiales apoyados por operarios con máquinas removedoras y palas, entraron al terreno de 140 x 300 metros, tirando abajo las precarias casillas de chapa, maderas y cartón (Clarín, 11/06/2002).

Un ejemplo que se repite en otros países, como en Buenos Aires en la villa de Retiro (Clichevsky, 2003a), es la que muestra este caso en Colombia. Los moradores de Chapinero Alto, al noreste de Bogotá, han enfrentado 30 años de intentos de desplazamiento y desalojo. Conforme las haciendas se fueron cerrando y vendiendo para dar paso a la expansión urbana, los trabajadores no tuvieron más alternativa que quedarse a vivir en las colinas, cuyo valor era considerado despreciable por los promotores de mediados del siglo XX (Everett, 1999).

A principios de la década que se inicia en 1970, los anuncios del plan de construcción de una autopista generaron una oleada especulativa y varios intentos de expulsión. Los moradores y sus aliados en universidades e instituciones religiosas formaron un frente social masivo que impidió varios desalojos, pero que no pudo detener la especulación. Para la época de finalización del proyecto (mediados de los años ochenta) pocas familias habían tenido que salir para dar paso a la carretera, pero los barrios tuvieron que volver a hacer frente a otra oleada de intentos de desalojo. A principios de los años noventa la amenaza

surgió nuevamente, esta vez en nombre de proyectos de desarrollo sostenible y de las denuncias hechas por el gobierno y varios grupos privados, que afirmaban que los barrios pobres atentaban contra el frágil medio ambiente circundante. Desde ese entonces los ocupantes se han visto obligados a luchar de múltiples maneras para defenderse contra los intentos de desalojo, y tal clima de inestabilidad ha desalentado cualquier proyecto de mejora, tanto sea por parte de los moradores como por el gobierno.

Las políticas tributarias pueden asimismo, definir la expulsión de población si no se las implementa con criterios de equidad social. Al este de Bogotá, por ejemplo, los impuestos de valorización —utilizados para captar los aumentos del valor del suelo resultantes de un proyecto de desarrollo ejecutado en los años ochenta— amenazaron con provocar la expulsión de la misma población que el gobierno estaba supuestamente ayudando con el proyecto. De hecho, muchos de los habitantes creyeron que esas eran las verdaderas intenciones del gobierno, e incluso algunos miembros de la administración de la ciudad reconocieron que muchas familias se verían obligadas a irse.

Otro ejemplo es el del Municipio de São Paulo: entre fines de 1995 e inicios de 1996 se removió a 9.600 personas de las zonas alejadas a un arroyo; ello no tenía justificativo técnico en las obras viales que se iban a ejecutar, sino que el área estaba en pleno corazón de la región de mayor potencial inmobiliario de la ciudad en los años noventa del siglo pasado. Los habitantes fueron distribuidos en varios lugares muy lejos de donde estaban viviendo; les pagaron una pequeña indemnización y a varios de ellos los alojaron en un área de protección ambiental definida por el propio municipio. Algo parecido ocurrió en Espíritu Santo, donde el intendente incentivaba la ocupación de tierras de mangle, que se debían proteger desde el punto de vista ambiental por pertenecer a un sistema ecológico que debe preservarse.

En Paraguay se ha denunciado la persecución a los dirigentes de la organización "Los Sin Techos"; son víctimas de la represión estatal no solamente los dos abogados y voceros de miles de personas que habitan los asentamientos de dicho país, sino que han sido desalojados casi 20.000 pobladores en Marquetalía, y detenido a cinco luchadores populares (Emanuelsson, 2003).

En Nicaragua, aun cuando por ley están suspendidos los desalojos, en la práctica se continúan desarrollando juicios y se siguen ejecutando los mismos, sin que funcionen debidamente los llamados jueces de la propiedad y los tribunales arbitrales, que no han pasado de ser un proyecto para justificar los fondos aportados por los organismos internacionales, pero que aún no han desempeñado ningún papel relevante, ya que según estadísticas solamente han resuelto un 10% de los casos en conflicto. En el año 2001, el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos-CENIDH conoció varios casos en los que autoridades judiciales violentaron el derecho de propiedad, las garantías del debido proceso, la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica de varias personas, al declarar nulas las Solvencias de Revisión y Disposición que en virtud de las Leyes 85 y 86 les fueron otorgadas por la Oficina de Ordenamiento Territorial-OOT, legitimando el desalojo de sus terrenos. Aunque las personas afectadas cuentan con asesoría legal, los procedimientos utilizados no se ajustan a lo establecido en las leyes específicas ya que se tramitan como cualquier juicio civil sin atención al carácter social de la propiedad quedando los demandados técnicamente indefensos.

En México, si bien no hay desalojos violentos, se producen procesos de expulsiones de campesinos, dado la expansión de las ciudades sobre tierras ejidales. Los ejidatarios son los más perjudicados porque el gobierno federal, a través del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra-CORETT tasa la tierra a muy bajo precio, y el dinero que les da a cambio de su tierra no les alcanza más que para emigrar. El dirigente estatal de la Unión General Campesina Obrera Popular-UGOCP expuso que en Ciudad Juárez, Chihuahua y en Carolina del Norte en Estados Unidos se encuentran la mayor parte de los campesinos que, obligados por el crecimiento de las principales ciudades del Estado de Veracruz —para citar un ejemplo— y por "la utilidad pública" se expropiaron sus ejidos. La expansión urbana expulsa a los campesinos de áreas altamente productivas. El problema estriba en que el CORETT, en el mejor de los casos, paga las expropiaciones a muy bajos precios o simplemente regulariza la tierra, cambia el uso del suelo y deja fuera de este proceso a los ejidatarios.

La expansión de la mancha urbana a tierras ejidales es un negocio especulativo en todo el Estado, sostuvo el líder de la UGOCP. En su opinión, el CORETT realiza una labor de regularización benéfica para

quienes se asientan en terrenos ejidales, pero en contraste es altamente perjudicial para los campesinos. Los terceros en discordia son los especuladores de la tierra, quienes venden una vez regularizada la tierra a precios 10 veces más altos que el que se ha pagado a los campesinos. La desaparición de los ejidos colindantes a las ciudades tiene dos impactos negativos: limita la disposición de recursos naturales para los sectores productivos y definen un crecimiento urbano con altos costos sociales y ambientales.<sup>33</sup> En la región de Xalapa la deforestación propició el cambio climático<sup>34</sup> dado que un número importante de áreas boscosas cercanas a la ciudad han sido taladas para ubicar en ellas asentamientos humanos, a los cuales tardan en llegar los servicios básicos de infraestructura urbana. También preocupa a los dirigentes de la UGOCP y de la Liga de Comunidades Agrarias, la venta de parcelas ejidales productivas, aunque en Veracruz todavía no se verifica tanto como en el norte y noreste de país. Es decir que se está en presencia de una política de regularización de tierra urbana que atenta contra los sectores campesinos.

En otros países, como Chile y Perú los desalojos producidos hace décadas (Clichevsky, 1991) han estado estrechamente vinculados a la ocupación de terrenos privados, en los que los propietarios han logrado hacer valer sus derechos erradicando a las familias ocupantes con el apoyo del poder judicial y la fuerza pública. Cabe mencionar como ejemplo el caso de Lima: la mayor proporción de desalojos ocurrieron durante los gobiernos militares de principios de la década del sesenta y la década del setenta del siglo pasado, donde el autoritarismo militar debía sentar el principio de autoridad. La invasión a Pamplona que dio origen a Villa el Salvador, la del Puente Huascar que originó al asentamiento del mismo nombre y la del Fundo Márquez en Ventanilla constituyen ejemplo de la denominada política de los bolsones.<sup>35</sup> Muchos de estos desalojos han sido violentos y en ocasiones han provocado la muerte de alguno de los pobladores. La mayoría de los asentamientos que lograron resistir a los intentos de desalojo contaron con algún tipo de apoyo político, sus luchas se desarrollaron en épocas donde el marco legal les era favorable y se enfrentaron a intereses económicos no muy sólidos que en todo caso no lograron hacerlos prevalecer frente a la decisión y nivel organizativo de los invasores. Es de destacar que en Lima la gran disponibilidad de terrenos eriazos que rodea la ciudad ha permitido que los pobladores desalojados pudieran encontrar otro sitio, aunque en terrenos cada vez más lejanos y en condiciones más desfavorables. Pareciera que la actual política amplia de legalización de tierras en Perú, como se muestra en el Capítulo siguiente, es opuesta, en términos reales —y no sólo declarativos, como en otros países— a los desalojos por falta de titulación de los pobladores.

---

<sup>33</sup> En la ciudad de Veracruz la mancha urbana invadió zonas pantanosas y laguneras, y con ello las está eliminando, pero además, provocan la contaminación de los mantos acuíferos. El crecimiento urbano en ciudades como Cosamaloapán y Coatzacoalcos ha dejado prácticamente sin vida a los ríos Papaloapán y Coatzacoalcos porque no se tuvo el cuidado de proteger esos cuerpos de agua.

<sup>34</sup> A los caficultores, agregó el dirigente campesino, les conviene más vender sus fincas para urbanizarlas que continuar cosechando, lo que es lamentable y merece una atención especial para revertir esa situación.

<sup>35</sup> Esta política consistía en reubicar un número de familias invasoras a un terreno público, por lo general distante de la ciudad, cuya capacidad era bastante mayor a las de las familias reubicadas y recibir ahí otras familias de escasos recursos demandante de terrenos donde vivir.



## **II. Programas de regularización**

---

### **1. Tipos de regularización**

Los programas de regularización, en especial aquellos implementados en los últimos años, poseen como objetivos explícitos la integración definitiva del hábitat irregular a la ciudad formal, el alivio a la pobreza, la reducción de la violencia y la inclusión social urbana. Para la población que participa en el proceso, la regularización debería significar seguridad de permanencia, reconocimiento de su propiedad e inversión, y posibilidades de incorporarse al mercado formal del suelo y la vivienda. Sin embargo, la mayoría de los programas ha logrado resultados muy parciales y en algunos casos, negativos. Por un lado, ello se debe a las restricciones macro económicas, y por otro lado, a que las políticas han sido formuladas sin considerar la compleja realidad a las que ellas se aplican.

Las políticas se orientan a solucionar dos tipos de problemas relacionados directamente con la ilegalidad: los asuntos relacionados con el dominio y aquellos que se refieren a aspectos urbano-ambientales. El ámbito desarrollado con mayor frecuencia ha sido el primero, por poseer menor costo, por la seguridad que significa la tenencia (dado que los habitantes no podrán ser desalojados) y por la hipótesis que lleva consigo, acerca de la mejora del hábitat que se produce cuando la población posee la propiedad, además de la posibilidad de ser objeto de crédito bancario. Algunos programas poseen un tercer objetivo, relacionado al rescate ético de los pobladores que habitaban la ciudad de forma segregada, social y espacialmente, con el objetivo que se conviertan en ciudadanos plenos; es una política de inclusión social (Alfonsín, 1999).

De acuerdo a los objetivos que posean, los programas de regularización son, básicamente, de tres tipos diferentes: exclusivamente de legalización de dominio; exclusivamente de mejora en las condiciones urbano ambientales, o ambos tipos integrados. En algunos países, ellos han comenzado a implementarse desde hace varias décadas, aunque muy lentamente, y se han dinamizado en los últimos años, mientras que en otros han comenzado hace algo más de una década y en otros recién se inician. El Cuadro 4 muestra los principales programas que se implementan, por países.<sup>36</sup>

**Cuadro 4**

**AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA. PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN  
SEGÚN TIPOS, POR PAÍSES**

País	Año de inicio	Año de dinamización	Nivel de gobierno			Tipo		
			N	P/E	M	D	U	I
Argentina	1980	1990	X	X	X	X	X	X
Bolivia	1961	1982	X					
Brasil	1983	1988/90	X	X	X	X	X	X
Colombia	1972	1996	X			X		
Costa Rica		2003	X			X	X	X
Chile	1970	1990	X			X		
Chile	1970	1995	X			X	X	X
Ecuador	1989	2001	X		X	X		
El Salvador	1991	1999	X		X	X		
Guatemala		2001	X			X		
Honduras	1998	2003	X		X	X		
México	1971	1992	X			X		X
Nicaragua	1998	1999	X		X	X	X	X
Panamá	1994		X			X		
Perú	1961	1996	X		X	X		
Uruguay	1984	1995	X			X	X	X
Venezuela	1968	2002	X			X	X	

**Fuente:** Elaboración propia en base a bibliografía referenciada.

N: Nacional; P/E: Provincial/Estadual; M: Municipal; D: de dominio; U: Urbana; I: Integral.

## 2. Legalización de dominio: instituciones, instrumentos, requisitos y costos

Los niveles del Estado que implementan los diferentes tipos de políticas de regularización en cada uno de los países están en relación directa con el tipo de organización político-administrativa que poseen y la voluntad política de cada uno de los gobiernos. Así, en países que poseen regímenes unitarios, como Chile y Perú, los organismos encargados de aplicar políticas de regularización pertenecen fundamentalmente al nivel nacional, mientras en Brasil y Argentina, los gobiernos provinciales o estatales y los municipios, mostraban, en la década del ochenta del siglo pasado, un mayor nivel de injerencia. En Argentina, se ha integrado el nivel nacional en los años noventa y en Brasil poseen, desde fines de los ochenta, un marco constitucional nacional.

En los procesos de regularización de dominio se distinguen dos tipos de instrumentos jurídicos. Los primeros son los que utiliza el Estado para ser propietario de la tierra que posteriormente legaliza. En el caso de tierra privada se usa la expropiación o negociación directa, dependiendo de la complejidad de la legislación respecto a la primera y las posibilidades de llegar a acuerdos con los originales propietarios de las tierras ocupadas; en el caso de la tierra fiscal la declaración de innecesidad de la misma para el destino que tenía fijado con anterioridad a la ocupación. Los segundos son los instrumentos para entregar el derecho de propiedad u otros derechos reales a los ocupantes de la tierra. Estos se pueden dividir en dos grupos: los que transfieren el derecho de propiedad de la tierra a los ocupantes, y los que, si bien transfieren los derechos

<sup>36</sup> Con las restricciones sobre el universo analizado colocadas en el Resumen-Introducción.

reales de la posesión, conservan para el Estado la propiedad. Depende si la tierra es privada o fiscal (estatal) y el estatuto jurídico de esta última. Para la tierra privada, uno de los instrumentos que data del Derecho Romano y que fue incorporado en los Códigos Civiles de varios países latinoamericanos, es el usucapión, consistente en la adquisición del derecho de propiedad para quienes detentan la posesión de la tierra por un lapso ininterrumpido de años, sin que haya existido oposición por parte del propietario; el plazo que debe transcurrir para que los ocupantes adquieran por prescripción varía según los países, mostrando una tendencia hacia la reducción del número de años. Para propiedades fiscales se utiliza, especialmente en Brasil, la Concesión del Derecho Real de Uso-CDRU.

Los procesos de legalización son complejos y lentos en la mayoría de los países de la región, debido, por un lado a las cuestiones relacionadas con el objeto mismo que se quiere legalizar, en función de los distintos tipos de ilegalidad y los múltiples agentes actuantes, como se ha mostrado anteriormente; y, por otro, a los problemas institucionales, pues en muchas ciudades aún no existe un catastro actualizado, ni tampoco técnicos especializados en una problemática tan especial como la legalización del suelo urbano. En algunos países, estados/provincias y/o ciudades se han creado organismos específicos para ello, dependiendo si los programas son de orden nacional, provincial/estadual o locales. También se han comenzado a organizar los catastros en muchos casos, con financiamiento, en especial del BIRF.

Las formas de estos procesos pueden ser muy diferentes, desde la legalización masiva y sin participación de la población objeto de la misma, salvo en cuanto a requisitos de documentación y posteriores pagos, a procesos totalmente participativos. En estos últimos, los habitantes definen desde los límites de lo que ellos entienden que es “su lote” en relación a sus vecinos, ayudando en la señalización para su posterior mensura; concertan con la entidad respectiva (Municipio u otra) el pago del terreno y las formas de financiamiento según la disposición a pagar que posean (establecido mediante la realización de una Encuesta socioeconómica) y establecen prioridades de reinversión —para obras de infraestructura y equipamiento— de parte de lo recaudado por el Municipio por el pago del terreno, en el asentamiento ya legalizado. De esta manera, por ejemplo, se está llevando a cabo, un Programa piloto de legalización de tierras en la ciudad de Tegucigalpa.

### **a. Los requisitos para la legalización**

En la mayoría de las ciudades, los procesos administrativos de legalización —en el caso de tierras fiscales, de propiedad nacional, provincial o municipal— se inician con la realización de un censo socioeconómico y el levantamiento general e individual del asentamiento y de todos los predios que lo componen; estos datos obtenidos en el campo son ingresados al sistema informático y verificados con el catastro municipal. Posteriormente se emprende un trámite interno en el que intervienen distintos departamentos/secretarías/comisiones, según la organización insitottucion al de cada municipio, provincia o gobierno nacional, según quien sea el responsable de la legalización, concluyendo con la entrega de los títulos de adjudicación al poseionario.

Los requisitos que debe poseer la población para poder legalizar la tierra que ocupa varía según países; generalmente se exige un tiempo mínimo de permanencia en el lote (que en muchos casos no se cumple, pues se han legalizado tierras baldías); que no posea otra propiedad en el país (lo cual es difícil de documentar, dado la falta de catastros actualizados y centralizados, aun en muchos países de la Región); que sea jefe o jefa de familia (dando prioridad a la mujer, cuando existe una política definida a tal efecto) y que no posean deudas con el Estado. También existe una política de inmigración aplicada a la legalización: en la mayoría de los países no se legaliza la tierra a extranjeros, lo que trae aparejados una serie de problemas en áreas fronterizas, por ejemplo, en el norte de Argentina, muy habitada por bolivianos y paraguayos. Otro requisito —y esto atenta contra la superación de la pobreza, por parte de estos programas— es poseer un ingreso que permita un tipo de pago, salvo en aquellos programas donde el pago es simbólico o subsidiado totalmente. De lo contrario, parte de la población —la más pobre e indigente— queda por fuera de estos programas.

En algunos casos la población no cuenta con algunos de los documentos exigidos y esto propicia gran incertidumbre; sobre la ocupación del suelo, en la práctica esto se supera con testimonio de los

vecinos colindantes, siempre que no existan problemas entre ellos. En otros, el documento que poseen se refiere a una persona distinta, como padres o cónyuge del habitante; en ambos casos es necesario que las personas acreditadas documentalmente cedan los derechos a favor de quien se regularizara —si los padres murieron los herederos deberán llegar a acuerdos y si existen conflictos entre ellos deberán acudir ante los juzgados para que determine a quien le asiste el mejor derecho. El mayor problema es cuando el cónyuge a cuyo nombre están los “papeles” ya no se encuentra; las mujeres abandonadas tiene mucha tensión por esta situación, pues si localizan al cónyuge puede provocar que éste pretenda regularizar a su favor; si están casados por sociedad conyugal, de cualquier manera será dueño del 50% de la propiedad, se encuentre o no compartiendo la vivienda. Por esta causa, muchos programas que actualmente se están implementando poseen un fuerte componente de apoyo a la mujer; ella es a la que preferencialmente se legaliza la tierra; en esta definición han tenido ingerencia los organismos internacionales de crédito.

En algunos países existen, o han existido, impedimentos para la venta de la tierra legalizada, por parte de los propietarios; en algunos casos, como en Perú, era prohibido vender antes de cinco años posteriores a la legalización; ello fue abolido en 1996; en algunas provincias argentinas la prohibición de venta llega a 10 años; en otros países se define como inconstitucional esta restricción a la propiedad.

## **b. Los costos para el Estado y la población**

Los costos de la legalización, para el Estado y para los beneficiarios, son diferentes, dependiendo si se legaliza ocupaciones en tierra fiscal o privada (en cuyo caso es necesaria la expropiación o la compra directa, previa negociación con el/los propietarios de la tierra ocupada). Si se trata de legalizaciones de tierra compradas en el mercado informal, aun la situación se complejiza. La forma que adopta la legalización en cuanto a pago de la tierra por parte de los beneficiarios y las formas de financiamiento son muy distintas según países e incluso ciudades dentro de mismos países; hay un amplio abanico desde los precios de venta “sociales” o simbólicos, a precios casi de mercado, pasando por las valuaciones catastrales alejadas más o menos del mercado; a estos precios se le adiciona, según los casos, los costos de mensura y escritura.<sup>37</sup> Las formas de financiamiento pueden considerar una demanda segmentada, según su real disposición a pagar, hasta la no consideración de la misma, que puede llevar a que la supuesta población beneficiada por la legalización no pueda pagar, lo que, según países y coyunturas políticas, puede llegar hasta el desalojo y el remate del terreno (si se ha hipotecado el mismo como garantía de la deuda). En muchos países se están implementando fideicomisos para estos casos de regularización de dominio.

## **3. La regularización urbano ambiental y los programas integrales**

Los programas de mejoras de la situación urbano ambiental se han aplicado en algunos países de forma independiente a la legalización de dominio e incluso de manera poco estructurada en términos de configuración urbana resultante, articulación entre obras realizadas, etc. Se han ido efectuando, a través de décadas, la mayoría de las veces por presión de la población que habita los diferentes tipos de informalidad. Se comienzan a realizar obras de infraestructura y equipamientos. Caracas es el caso más paradigmático al respecto, dado que la regularización de dominio aún no se ha realizado luego de varias décadas de mejoras urbano ambientales. En la última década, muchos de los programas de mejoramiento urbano ambiental y de vivienda para sectores de bajos ingresos se han implementado vinculados directamente a la legalización de dominio y la mayoría han contado con financiamiento internacional. Ha habido una evolución de programas sectoriales hacia programas integrales en términos de mejoramiento urbano-ambiental e integración social, especialmente los que se realizan con financiamiento externo. Estos últimos generalmente no financian la regularización de dominio, pero la misma es colocada como condición necesaria para el financiamiento de la regularización (o mejora) urbana, lo cual genera problemas en aquellas situaciones difíciles de titularizar sólo

---

<sup>37</sup> Hasta ahora en Perú el título de propiedad y de inscripción en el registro predial se entrega gratis. Al Estado le cuesta alrededor de US\$57 por familia. Hace dos años salió una ley que establecía un pago mínimo en adelante. Todavía no se aplica pero no ha faltado un parlamentario que ha propuesto que no se cobre (Calderón, 2003). En Argentina en la provincia de Buenos Aires no se cobran las escrituras; en otros países están subsidiando el 50% de las mismas, como en Honduras.

con recursos locales. Por otro lado financian, casi con exclusividad, a localizaciones sobre tierra fiscal, los programas de regularización de dominio intervienen escasamente sobre tierras privadas. El cuadro 5 presenta los principales programas de este tipo.

Estos programas poseen cuestiones en común, como los requisitos que se relacionan con la situación de pobreza de la población; objetivo y situación y organización social de la misma; problemas urbano ambientales que poseen los asentamientos y situación de dominio; situación financiera de los tomadores de los créditos internacionales, sea el país, la provincia/estado, o el gobierno local, según los casos. La mayoría de los mismos financia parcial o totalmente la regularización de dominio y posee componentes de mejora ambiental de la vivienda y su entorno; infraestructura básica (servicios de agua; desagües pluviales y cloacales; áreas comunitarias; servicios de atención primaria en salud y educación). Estos programas demuestran que: i) la participación, desde el inicio, de las comunidades beneficiarias en el proceso de toma de decisiones es central para la sustentabilidad en el largo plazo; ii) el carácter integral y multisectorial de las intervenciones permite alcanzar resultados efectivos de mejora de la situación de tenencia y urbano ambiental, que se relaciona directamente con la salud de la población objeto de estos programas, en el corto plazo; y, iii) la realización de las obras en forma integrada y bajo un único agente responsable, asegura eficiencia en la coordinación de los distintos proyectos de inversión física y social.

**Cuadro 5**  
**AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL**

País	Año de Inicio	Proyecto	Entidad financiamiento internacional	Préstamo (millones US\$)	Costo total (millones US\$)
Argentina	1996	Programa mejoramiento de barrios PROMEBA	BID	102	170
Argentina	2001	Rosario Hábitat	BID	43	71
Bolivia	1998	Programa de reforma del sector vivienda SMB	BID	60	71
Brasil	1995	Río de Janeiro: Favela-Bairro	BID	180	300
Brasil	1996	M. San Pablo: Verticalización de favelas	BID	150	250
Brasil	1997	Río de Janeiro: Baixada viva	BID	180	300
Brasil	1998	Habitar Brasil	BID	250	417
Brasil	2000	Río de Janeiro: Favela-Bairro II	BID	180	300
Colombia	1995	Vivienda y entorno MVE	BID	122	300
Costa Rica	2003(en fom)	Alivio a la pobreza	BID		
Chile	1994	Inv. Mult. Mej. Barrios PMB	BID	75	500
Ecuador	1997	Apoyo al sector vivienda	BID	62	69
El Salvador					
Guatemala	2002	Combate a la Pobreza Urbana PCPU	BID	47	52
Honduras	1998	Fort. Mun. Legalización barrios	BID		
Perú	1998	Legalización Catastros	BIRF		
Uruguay	1997	Desarrollo Municipal III	BID	55	78
Uruguay	1999	Integración de Asentamientos Irregulares PIAI	BID	77	110

**Fuente:** Elaboración propia en base a Brakarz, 2002b, y bibliografía referenciada.

El Cuadro 6 muestra los costos de las soluciones, para algunos de los países donde se han llevado a cabo dichos programas. Obviamente que los mismos son altos en relación a lo que los beneficiarios de los mismos (en general, un gran porcentaje de la población se halla bajo la línea de pobreza) podrían llegar a pagar por ellos; por lo tanto, la cuota de subsidio es alto y hasta total en algunos de ellos, asumiendo los gobiernos —municipales, provinciales y/o nacionales— el pago del crédito internacional.

Cuadro 6

**AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA. COSTOS DE INVERSIÓN POR UNIDAD EN PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN INTEGRAL, CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL**

País	Programa	Costo máximo por unidad (en US\$ de 1998)
Argentina	PROMEBA- BID	6.500
Brasil	PROAP-BID	4.500
Brasil	PBV-BID	3.600
Bolivia	SMB-BID	4.200
Colombia	MVE-BID	1.948
Chile	PMB-BID	3.900
Guatemala	PCPU-BID	3.100
Uruguay	PIAI-BID	7.000

Fuente: Brakarz, 2002b.

#### 4. Los programas implementados, según países

En Argentina, la regularización es un proceso relativamente reciente. La Constitución Argentina no hace referencia a la situación de ilegalidad urbana y su necesidad de regularización, ni define la función social de la propiedad; a diferencia de otros países latinoamericanos, en la reforma constitucional aprobada en 1994 no se han incluido estos temas. La regularización de tierras privadas se rige por el Código Civil<sup>38</sup> y la regularización de dominio de los bienes del Estado Nacional posee un marco normativo específico a partir de la Ley de Emergencia Económica N° 23.697/89 y otras disposiciones legales. Las políticas más importantes a nivel nacional, son el Programa Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo (Decreto 2441/90), cuyo objetivo es la regularización tanto de dominio como urbano ambiental de las tierras ocupadas de propiedad de la Nación; y la Ley 24.374/94, exclusivamente de legalización de tierras privadas; en ambos casos, la implementación es descentralizada a los gobiernos locales.

La Ley N° 24.374/94 es la primera política en Argentina sobre regularización de tierra privada y que había sido loteada y, en parte vendida, legalmente a través de compras de lotes a mensualidades. Establece exclusivamente la legalización de dominio en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 1992; así como una inscripción registral a los fines del inicio del cómputo de la prescripción decenal.<sup>39</sup> La regularización se realiza a título gratuito, aunque se define una contribución del 1% de la valuación fiscal del inmueble, que deben realizar los beneficiarios. La reglamentación de la misma permite la regularización de tierra inundable y sin infraestructura, al exceptuar de las normas del Decreto-Ley 8912/77 y de las Leyes 6.253 y 6.254 de 1960. Su aplicación se realiza muy lentamente pues significa procesos extremadamente complejos; en muchos de ellos, alguna persona se había asumido como propietaria de la tierra e incluso, cobrado cuotas a los ocupantes, pero era un "falso propietario" y por lo tanto, los pobladores habían sido estafados; el proceso de encontrar al verdadero propietario y por lo tanto poder escriturar a veces lleva varios años. Las Casas de Tierra, organismos municipales destinados a su implementación han sido organizadas parcialmente, dependiendo de las voluntades y posibilidades de los gobiernos municipales; por ello, la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, suscribió un convenio con el Colegio de escribanos para crear registros notariales de regularización de dominio-RNRD, terciarizando el sistema y desplazando al Municipio. Cada RNRD cobra un arancel fijo por cada acta y/o escritura traslativa que realizan. Entre 1996 y 1999, la operatoria funcionó correctamente según las metas propuestas; pero luego el sistema decayó, principalmente por la deuda que el gobierno tiene con los RNRD. En paralelo a esta legislación, se ha modificado el Código Penal, en términos de dar mayores seguridades al propietario original del suelo, a través de la Ley N° 24.454/94, por la cual pueden ir a prisión los ocupantes de terrenos y viviendas. Muchos de los desalojos que actualmente se realizan están amparados en esta legislación.

La regularización a nivel provincial se enmarca, en casi todos los casos, en los dos programas anteriormente

<sup>38</sup> Las normas del Código Civil que rigen los inmuebles del dominio de los particulares son: sobre dominio (art. 2506), sobre el contrato de compraventa (art. 1323), donación (art. 1789), permuta (art. 1485) y prescripción adquisitiva (arts. 3999 y 4015).

<sup>39</sup> La ley dispone la inmediata escrituración en los casos en que el titular de dominio se presente a efectos de otorgar su consentimiento.

mencionados y algunas provincias han adaptado la Ley N° 24.374/94, según sus necesidades e intereses y/o poseen otros programas complementarios al mismo. En la Provincia de Buenos Aires, con antecedentes en regularización de tierras desde la década del ochenta (Clichevsky, 1999a) se implementa a inicios de la década del noventa, el Programa Familia Propietaria (Decreto 1782/92). El mismo garantiza a toda familia el acceso a un lote de tierra, a título oneroso, para que construya allí su vivienda única y de ocupación permanente en pueblos de hasta 50.000 habitantes. Hasta el año 2002, estaban en condiciones de ser adjudicados aproximadamente 32.836 lotes; la Provincia los transfiere al Municipio y éste le otorga la posesión a la familia beneficiada quien paga un canon mensual, accesible a sus ingresos. Finalizado el pago, el Municipio transfiere el dominio a los poseedores (Carballo, 2001). En otras provincias se han implementado programas de regularización que, en general, han sido más de dominio que urbanos (debido, en buena medida, a las restricciones presupuestarias), y aquellas que poseían tierra, vendían parte de la misma a población de bajos ingresos; en otros casos han expropiado tierra privada ocupada, o negociado directamente con los propietarios, para vendérsela a los actuales ocupantes.

Los gobiernos locales, asimismo, han implementado políticas propias de venta de tierras fiscales, según diferentes modalidades, a través de ordenanzas: i) Abiertas, que incluyen todas las tierras ocupadas hasta el momento de su sanción; ii) Caso por caso: esta modalidad se aplicó en algunos municipios debido a la existencia de problemas distintos en lotes grandes y pequeños; iii) Nominativas; en estos casos, en la ordenanza se especifica cada uno de los asentamientos en los cuales se aplica. Asimismo han regularizado ocupaciones sobre terrenos privados, que han comprado o permutado, de alguna manera. Es de señalar que la mayor dificultad que conllevan los procesos de regularización de dominio en tierras privadas —sean llevados a cabo por distintos niveles de gobierno— se centra en la antagónica relación existente entre el propietario y los ocupantes; estos últimos, al incorporar su trabajo e inversión de capital “producen” esa tierra como “suelo urbano”, y por lo tanto el precio que deben pagar por la tierra es el anterior a dichas inversiones, pero los propietarios originales pretenden vender a precio actual de mercado.

En términos de programas más integrales de regularización de dominio y mejoramiento urbano, se implementa, a partir de 1997, el Programa de Mejoramiento de Barrios-PROMEBA con financiamiento del BID. El reglamento operativo define los componentes mínimos que deben poseer los proyectos integrantes del Programa; en caso que no existieran. Ellos son: agua potable, tratamiento de aguas servidas, energía eléctrica, módulo sanitario, legalización del dominio de la tierra, acompañamiento social y obras de mitigación ambiental. Se establece que la legalización del dominio de la tierra no podrá ser único componente, pero sí obligatorio. Las acciones de asistencia técnica para regularización de dominio comprende: i) asesoramiento para la formalización jurídico institucional de las organizaciones de base; ii) capacitación para el cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación de aplicación; iii) asistencia técnica para la instrumentación de su participación en el Programa; iv) asesoramiento para la resolución de conflictos legales derivados del trámite de regularización. Actualmente aún se halla en ejecución; según los objetivos del mismo, al momento de su formulación en 1995, la situación del 12% de la población con necesidades de regularización de dominio y urbana (ver Cuadros 5 y 6). En algunas provincias, como Salta, ha servido de modelo para el desarrollo del Programa Mis Barrios, implementado en la mayor parte de los municipios de dicha provincia.

## Recuadro 3

**ARGENTINA: REGULARIZACIÓN SOBRE TIERRA PÚBLICA - EL PROGRAMA ARRAIGO**

Es el primer programa de regularización a nivel nacional que se implementa desde 1990. De las sucesivas erradicaciones implementadas por los distintos gobiernos militares desde la década del sesenta y las escasas acciones realizadas a partir de la redemocratización en 1983, se comienza a considerar que la ocupación de tierras de propiedad de la Nación es legítima. Este cambio de rumbo se inscribe en el marco de una crisis económica que imposibilita satisfacer necesidades básicas, como la vivienda; y, además, permite conseguir relaciones clientelares.

El Programa, a través de su organismo ejecutor —la Comisión Nacional de Tierras Fiscales— emprende "la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sienten las bases para la solución integral del hábitat" (Programa Arraigo, 1994). Para las ventas de tierra, emplea generalmente (aunque de manera no excluyente) el procedimiento de las transferencias colectivas a las organizaciones sociales de sus habitantes, obviando requisitos (como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos) que demorarían la factibilidad de las transferencias individuales. Tenía previsto atender, en 119 asentamientos, a 144.000 habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires —de los aproximadamente 580.000 habitantes en ocupaciones de tierra, cuando inicia el Programa en 1990—, pero ha comenzado procesos de legalización a través de boletos de compra-venta en bloque, sin las tareas de ordenamiento urbano ni obras de infraestructura, los cuales se tendrían que efectivizar con posterioridad. Sólo había realizado diez proyectos hasta 1997. Cambios políticos e institucionales, sumado a la falta de fondos dio por resultado que el Programa funcione muy lentamente, con períodos de inactividad.

Los pobladores de los barrios incorporados al programa y que han pagado no han obtenido aún la propiedad o transferencia de sus tierras, dado los problemas surgidos en el procedimiento de las transferencias colectivas a las organizaciones sociales con personería jurídica (cooperativas); en la mayoría de los casos está a cargo de estas últimas las tareas de subdivisión, pero generalmente no tienen posibilidades de realizarlas por problemas económicos. Además, la organización en cooperativas posee altos costos para la población. Sólo su balance cuesta entre US\$1.500 y US\$3.000 anuales; existe un gran clientelismo entre los presidentes de las cooperativas y el Programa Arraigo y hay muchas acusaciones de los pobladores hacia los dirigentes, por corrupción y malversación de fondos. Desde el punto de vista legal, hay problemas no resueltos: la declaración de "innecesariedad" de las tierras puede demorar muchos años —pues los propietarios estatales cuyas tierras deben regularizarse pueden poseer objetivos hasta algunas veces contradictorios con el Programa— al igual que la mensura de las mismas y su posterior subdivisión y aprobación por los organismos competentes. Desde el punto de vista urbano, la falta de financiamiento para realizar obras de mejora en paralelo a la regularización dominial ha significado que se han vendido las tierras en el estado en que se encuentran (sin infraestructura, y muchas veces, inundables). Los lotes se han vendido a un promedio de US\$2 el m<sup>2</sup> y el 75% de la población pagaba las cuotas para la compra del terreno (hasta el año 2000); pero también hay cooperativas que han fracasado por imposibilidad de pago y por lo tanto no podrán escriturar. Actualmente, el Programa se halla en revisión.

## Recuadro 4

**ARGENTINA: UN EJEMPLO DE REGULARIZACIÓN DE OCUPACIÓN SOBRE TIERRA PRIVADA**

La regularización de tierras ocupadas privadas es de más compleja solución pues no existe una legislación al respecto, sino que debe existir una ley de expropiación, caso por caso o, en algunas especiales circunstancias, puede haber un agente público —provincia o municipio— que actúe como mediador entre el propietario privado y los ocupantes. Un ejemplo de ello ha ocurrido en el Municipio de San Martín, perteneciente al AMBA, donde la Dirección de tierras y vivienda tuvo un rol mediador en la regularización, cuando un propietario estaba intentando organizar una nueva defraudación impulsando la conformación de cooperativas en 40 hectáreas para venderles la tierra. La posibilidad para lograr un acuerdo de compra directa fue dada porque el dueño original había perdido el mayor porcentaje de su propiedad a favor de un banco acreedor por no haber cancelado una cuantiosa hipoteca (Pucci, 2001).

Es interesante señalar la fuerza que alcanza en la legislación argentina el "dominio" frente a la "posesión", pues esta última no se registra. Este hecho fue lo que generó que el Banco acreedor pudiera comprobar, al intentar tomar posesión del inmueble hipotecado, que la fracción única e indivisa de 40 hectáreas que constaba en todos los "papeles" a nombre de un único propietario y que gustosamente aceptó como prenda, era un barrio con cerca de 2.000 familias y 10.000 habitantes, que no figura en ningún registro de la propiedad inmueble. El Municipio compró las tierras, contrató los trabajos de mensura y aprobación de planos de subdivisión, desarrolló tareas comunitarias de acuerdos y mediaciones entre los vecinos para definir el parcelamiento y vendió las parcelas a sus ocupantes a precio de costo con alternativas de planes en cuotas. El fondo especial conformado por los recuperos está destinado al pago de las tierras, ya que también la operación realizada por la comuna fue en forma financiada. Al 2001, en la primera etapa de 21 hectáreas se estaban por otorgar las escrituras; más del 90% de los vecinos adhirieron al plan de regularización y fue mayoritario el cumplimiento en los pagos. Más allá de las vicisitudes burocráticas, las cortas y sucesivas gestiones de gobierno desatendieron el programa poniendo, actualmente, en peligro su continuidad para llevar la solución habitacional a los restantes habitantes del barrio. La "compra directa" no está contemplada en un marco jurídico que resguarde los derechos de los ocupantes, pero indudablemente, tiene la ventaja de la celeridad frente a los largos litigios derivados de los juicios de expropiación.

Bolivia no posee una política nacional de regularización; en Cochabamba, por ejemplo, se



formuló el plan aprobado por Decreto Ley, que amplía el territorio y posibilita que todas las transferencias realizadas en la franja contenida entre el instrumento regulador del año 1961 y el de 1982, puedan ser “legalizadas”. Sin embargo, esta medida no logró el impacto esperado, pues había muchas propiedades indocumentadas y sólo se formalizó la transacción en aquellos casos en los cuales existía alguna documentación (Bazoberry, 1999). El Subprograma de Mejoramiento de Barrios, con financiamiento del BID posee como objetivo fundamental, financiar subsidios colectivos a grupos de familias para costear la infraestructura barrial; se articula a otros componentes del nuevo sistema de vivienda, como la reforma del marco legal e institucional del sector; registro de propiedades; reordenamiento del sistema financiero habitacional y la creación del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda, que apoya a los sectores pobres a través de subsidios directos individuales. Este Subprograma se ha implementado en 87 barrios de distintos departamentos de Bolivia y posee una contrapartida local de alrededor del 40%, parte de los gobiernos municipales o departamentales (Brakarz, 2002a).

En Brasil, la Constitución de 1988 incluyó el concepto de función social de la propiedad y se institucionalizó a nivel nacional la Regularización de dominio, a partir de la cual la mayoría de las Constituciones Estaduales, Leyes Orgánicas Municipales y Planes Directores realizados en los inicios de la década del noventa, colocaron explícitamente como un objetivo la regularización de dominio. El Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001<sup>40</sup> completó la institucionalización, reconociendo el derecho social de todos los habitantes de los asentamientos informales a la vivienda, creando y reglamentando varios instrumentos (De Grazia, 2002). El esfuerzo pionero en programas completos de regularización fueron realizados por los Municipios de Recife y Belo Horizonte,<sup>41</sup> seguidos por los de Diadema y Rio de Janeiro, en la década del ochenta, pero fue a partir de 1989, cuando las experiencias se multiplicaron. Recife implementó el Plano de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social-PREZEIS y Rio de Janeiro el programa de regularización de loteos; en ambas se posibilitó la participación integral de la comunidad y del conjunto de las organizaciones de la ciudad involucradas en la temática para formular y ejecutar la política. Entre 1993 y 1996, en 45 de los mayores municipios del país, el número de familias beneficiadas con la urbanización de asentamientos fue de 97.549 y los programas de regularización de dominio atendieron a 86.379 familias.

En Diadema los procedimientos para implementar la Concesión del derecho real de uso-CDRU modifican la categoría de las áreas públicas municipales, de “bienes públicos de uso común del pueblo” a “bienes patrimoniales disponibles del municipio”; en 1989 fue creado el Servicio de regularización fundiaria del Municipio-SRF, el cual comenzó por atender la regularización de asentamientos clandestinos e irregulares y actuó sobre procesos de asentamientos en áreas de protección de cuencas.

Los programas de regularización que implementó el Municipio de Rio de Janeiro en la última década son fundamentalmente el Favela-Barrio (ver Cuadros 5 y 6), con financiamiento parcial del BID (Clichevsky, 1999) y “Morar Legal”. El primero de ellos no ha sido muy eficaz en la regularización de dominio y por eso ha comenzado a operar el segundo de ellos. El Programa Favela-Barrio, implementado desde 1995, tuvo como objetivo integrar, en cuatro años, a 105 comunidades habitantes de favelas y loteos irregulares de tamaño medio, siendo complementado por programas municipales orientados a microasentamientos. Financió infraestructura, vialidad principal, equipamiento social y deportivo, servicios públicos, espacios públicos verdes, incentivos para la inversión de empresas en capacitación, crédito para la compra de materiales de construcción, legalización de establecimientos comerciales y provisión de guarderías infantiles. La selección de favelas y loteos se realizó a través de un sistema de puntaje con base en indicadores de pobreza y de la eficiencia de la inversión en función de los costos. Otro factor fue favorecer la intervención en favelas de la misma zona urbana con el fin de que el impacto de la intervención fuera mayor. Las dos etapas que tuvo el Programa representan una inversión de US\$600 millones y beneficiaron a una población aproximada de 500.000 habitantes. Por lo tanto fue un programa masivo que ha tenido impacto en la ciudad (Brakarz, 2002a). Para el Programa

<sup>40</sup> El Estatuto de la Ciudad, Ley Federal de Desarrollo Urbano (Ley N° 10.257, de 10 de julio de 2001) que reglamenta el Capítulo de la Política Urbana de la Constitución Federal, fue promulgado como coronamiento de una década de luchas por la reforma urbana en Brasil.

<sup>41</sup> La ley que creó el Pro-Favela de Belo Horizonte, en 1983 fue pionera al proponer un programa social de regularización de las favelas, introduciendo una fórmula original: la combinación entre la identificación y demarcación de favelas como áreas residenciales para fines de vivienda social —inicialmente denominadas “sectores especiales”— en el contexto de la planificación del territorio municipal.

Morar Legal —cuyo objetivo es la regularización urbanística y de dominio de los loteos irregulares y clandestinos del Municipio— los criterios de elegibilidad y priorización están definidos en el Plan director decenal de la ciudad de Río de Janeiro y en el reglamento interno del Núcleo de regularización de loteos (Verissimo, 2002).

#### Recuadro 5

### LA POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN EN PORTO ALEGRE, BRASIL

En Porto Alegre, la regularización de dominio fue la principal política habitacional del municipio en la década del noventa del siglo pasado, definiendo la misma como un proceso de intervención pública, bajo aspectos jurídicos, físicos y sociales, que legaliza la permanencia de la población en áreas urbanas ocupadas ilegalmente, implicando accesoriamente mejoras en el ambiente urbano del asentamiento, en el rescate de la ciudadanía y de calidad de vida de la población beneficiaria. El Art. 207 de la Ley Orgánica Municipal dispone que el Municipio debe asegurar la urbanización, la regularización y la titulación de las áreas faveladas y de bajos ingresos, sin relocalización de los habitantes, excepto en situación de riesgo, o en casos de grandes densidades y hacinamiento. Las relocalizaciones por dichas circunstancias se debe realizar a través de consulta previa a los pobladores, y en una zona próxima, en la cual el acceso a equipamientos y servicios no sea menor que el que tenían antes del traslado (Alfonsin, 2001).

La política de regularización ha contemplado: i) incorporación de la participación popular en la indicación de las áreas objeto de intervención a través del Presupuesto Participativo; ii) adopción de instrumentos jurídicos para garantizar la seguridad de la posesión, utilizando el usucapión constitucional para la propiedad privada, y la Concesión del derecho real de uso para áreas públicas; iii) adopción de instrumentos urbanísticos para garantizar el reconocimiento de la “diferencia” en términos de normativa urbana, mediante las áreas especiales de interés social; y, iv) reconocimiento del derecho a la ciudad a través de la urbanización del asentamiento. Pero si bien desde 1991 el Municipio de Porto Alegre actuaba en procesos de regularización de dominio y 65 asentamientos habían sido seleccionados en base al presupuesto participativo para ser regularizados, en 1996, de los 20.500 lotes a legalizar, sólo habían sido regularizados 605 lotes. Por lo tanto, era necesario mejorar los resultados, y en paralelo, frenar las nuevas ocupaciones que se estaban produciendo. El municipio decide modificar el plan director, buscando cambiar el marco regulatorio y adoptando otras estrategias para la producción de la ciudad; se define que el loteador irregular, así como el “villero” o favelado, también es un constructor de la ciudad. Las autoridades municipales se preguntan: ¿será que criminalizar al loteador irregular es el mejor camino para solucionar el problema de la irregularidad? ¿No será una postura dualizante e ingenua?

Porto Alegre es uno de los escasos municipios que definen, a partir de ese momento, vincular la política de regularización a la de desarrollo urbano, explicitando una nueva estrategia de planificación urbana. El proyecto de ley del nuevo plan director expresa, en su Art. 21, que la estrategia de producción de la ciudad, involucra a la diversidad de los agentes productores de la ciudad, a través de un conjunto de acciones políticas y de instrumentos gerenciales del suelo urbano, para integrar y regular la economía informal de acceso a la tierra. El instrumento indicado por el plan director para ello fue el de urbanizador social, que sería el responsable por el emprendimiento informal, en los mismos términos del loteador; este urbanizador es un empresario inmobiliario catastrado en el Municipio para realizar emprendimientos de interés social en áreas identificadas por el gobierno local. La Ley fue promulgada, pero el municipio no tuvo capacidad para modificar la estructura administrativa, los flujos de las rutinas y los procedimientos administrativos. El resultado fue que aunque la ciudad tenga una legislación aparentemente “óptima”, posee un pésimo desempeño, que puede ser ejemplificado por sólo un dato: en los últimos tres años fueron aprobados sólo siete nuevos loteos regulares pero en el mismo período más de 100 tentativas de implantación de loteos clandestinos fueron identificadas en el territorio del municipio (Alfonsin, 2001).

cc

100 loteos fueron urbanizados y regularizados por el Programa Morar Legal, que posee financiamiento del BID y de la Caixa Econômica Federal; actualmente la titulación individual está siendo procesada a través de un convenio con la Defensoría pública estadual, que da asesoría jurídica a los pobladores, aunque la misma no posee control sobre las escrituras efectivamente registradas, lo cual dificulta el monitoreo y la evaluación del programa.

Chile<sup>42</sup> posee varios planes a nivel nacional en relación a la regularización. El más directamente involucrado con ella es el Programa Chile Barrio, destinado a la atención de 115.000 familias habitantes de campamentos o asentamientos precarios, catastrados hasta 1996; el mismo posee financiamiento del BID, órgano que ya había costado, desde los años ochenta del siglo pasado, programas de mejoramiento de barrios. Consiste en la implementación de un plan de actuación integral que concerta recursos y capacidades de distintos sectores (desarrollo productivo, capacitación, salud, vivienda, entre otros) centrandó la intervención en la regularización del dominio de la tierra y la consolidación de su urbanización y habitabilidad. Los objetivos específicos son: i) proponer la entrega de soluciones

<sup>42</sup> Interesa destacar que hubo políticas de regularización de tierras en décadas anteriores (Clichevsky, 1991).

habitacionales integrales; ii) articular la intervención sectorial de infraestructura con programas de desarrollo social y económico; iii) gestionar y coordinar la participación activa de los gobiernos regionales y comunales; iv) promover y facilitar el compromiso y la participación de las familias beneficiarias del programa, en los procesos de toma de decisiones y en la gestión asociada a la solución habitacional.

El Programa vivienda social dinámica sin deuda permite orientar los esfuerzos de ofrecer soluciones habitacionales a los sectores pobres que se encuentra fundamentalmente en allegamientos familiares y que no califican, según los requerimientos, ni para obtener crédito ni en el Programa Chile Barrio. Ofrece una vivienda de menor tamaño, que debe ser completada con el esfuerzo de los usuarios. El Programa fondo concursable para proyectos habitacionales solidarios está destinado a dar solución habitacional a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza y que participan en grupos previamente organizados. Se busca financiar soluciones habitacionales entregando subsidios de hasta US\$6.250 por familia y complementarlos con proyectos de infraestructura tendientes a mejorar las condiciones del barrio donde se emplazaran, incentivando a que se desarrollen programas de capacitación o de habilitación social, con el propósito de preparar a las familias para enfrentar la nueva realidad que vivirán cuando obtengan su vivienda propia<sup>43</sup> (Ramacciotti, 2002; Muñoz, 2002).

En Colombia la administración distrital siempre ha actuado detrás del problema y de manera asistencialista; prueba de ello es la profusa reglamentación existente sobre el tema incorporada en diferentes acuerdos que, desde el 22 de 1963, plantean procedimientos para planes y programas de habilitación o mejoramiento de barrios, el N° 21/72, el N° 7/79 y su Decreto reglamentario 2489/80, el N° 1/86 y finalmente el N° 6/90 (Ruiz, 2001).<sup>44</sup> La Administración ha realizado distintos esfuerzos, incluso, acudiendo a empréstitos internacionales, como el del Programa Integrado de desarrollo urbano para la zona oriental de Bogotá-PIDUZOB en 1972, con nueve subprogramas sectoriales y un costo de US\$86 millones, o como el programa de desarrollo integrado Ciudad Bolívar en 1983, con siete subprogramas sectoriales y un costo de US\$115 millones. En promedio, con todos los esfuerzos realizados, los procesos de legalización duraban hasta 10 años.

Desde 1996, la legislación colombiana ordena la legalización de barrios existentes hasta esa fecha y la Oficina de planeación inició en 1998 la implementación del Programa de desmarginalización de barrios, cuyo objetivo era elevar la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales: se legalizaron más de 320 barrios hasta el año 2001 y existen 173 en un proceso de aprobación (Aristizabal y Ortiz, 2002). En todos los programas y proyectos se trabaja en el espacio residual producido por el urbanizador pirata, sin generar más o mayor espacio urbano y no existe una entidad que fije políticas y directrices coordinadas de intervención.

Para llevar a cabo el proceso de legalización urbana es necesario presentar un plano con áreas, topografía y subdivisión de la tierra a la Oficina de planeación, la que trata de encontrar al urbanizador pirata para definir los límites de las tierras de acuerdo con los títulos originales; luego se hace una minuta sobre la subdivisión de la tierra y se realiza la transacción formal de estas ventas. El propietario original debe firmar un documento que incluya el listado de todos los residentes y las áreas de cesión, pero es muy frecuente que el urbanizador pirata haya desaparecido del escenario, o que argumente que no firma ningún documento. Generalmente dice que nunca han subdividido la tierra, ni recibido pagos previos. A pesar de haber sido engañados, los nuevos propietarios muchas veces prefieren hacer nuevos acuerdos de pago con el urbanizador pirata para no poner en riesgo ni el dinero invertido, ni las viviendas construidas por ellos. Si el loteador pirata aparece, adicionalmente le solicitan la tierra requerida para espacios públicos y la relocalización de unidades en zona de riesgo. Es interesante mencionar que, aun cuando no posean la propiedad, muchos ocupantes están interesados en el pago de impuestos, pues suponen que de esta forma se contribuye a la legitimización de sus derechos y la seguridad en la tenencia. También se ha implementado el Programa de mejoramiento de vivienda y entorno, con financiamiento parcial del BID, con características similares a los Programas de mejoramiento de barrios llevados a cabo en otros países; está focalizado en los estratos más pobres de la

<sup>43</sup> Con un ahorro de 223 dólares y una acreditada condición de pobreza, pueden optar a este aporte estatal, junto con la asistencia técnica debida para el diseño y construcción del proyecto a través de una entidad organizadora y constructora.

<sup>44</sup> En todos ellos se plantean procedimientos para implementar planes de habilitación y mejoramiento de barrios, "legalizando" los mismos, con la cual las comunidades allí asentadas inician la consecución legal de los servicios públicos (Escallon, 2002).

población y financia la mejora de la vivienda y su entorno urbano, y realiza aportes para mejorar la red vial, el equipamiento comunitario y los servicios públicos. Entre 1994 y 1998 se han mejorado 259.000 viviendas (cada familia recibía subsidios de cerca de US\$3.000) y se realizaron 775.000 obras del entorno (Brakarz, 2002a).

En Costa Rica no existen formalmente programas oficiales de regularización, coordinados interinstitucionalmente, con un grado de homogenización en el tratamiento del problema, y fuerza política y legal que permita lograr sus objetivos. Ha habido algunos intentos de legalización de asentamientos, que, por su densidad poblacional, son tenidos como de mayor relevancia desde el punto de vista del desarrollo económico, social y político del área metropolitana; sin embargo, los resultados han sido infructuosos dado fundamentalmente por la ausencia de medios jurídicos adecuados y la cantidad excesiva de trámites (Saravia, 2002).<sup>45</sup>

Durante 2003 se está elaborando el Proyecto de alivio a la pobreza urbana y desarrollo del capital humano, con financiamiento BID de 50 millones de dólares, siendo los organismos ejecutores el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos-MIVAH y el Banco Hipotecario de la Vivienda-BANHVI; el mismo busca integrar la población de los asentamientos precarios en la economía urbana a través de acciones de mejoramiento de su entorno físico, social, ambiental y organizacional; se supone que se aprobará a fines de este año. Paralelamente, se ha iniciado la ejecución del Proyecto de registro y catastro de Costa Rica, que promueve una campaña de registro y titulación masiva de la totalidad de los inmuebles del país (BID, 2003), similar al implementado en otros países centroamericanos, como El Salvador, Guatemala y Honduras. En el Área Metropolitana de la capital, a través de la Comisión de ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San José-COTAM integrada por las direcciones urbanísticas de los doce Municipios que la conforman, se realizan gestiones de coordinación para lograr el establecimiento de procedimientos más eficientes, intentando encontrar mecanismos para la regularización, no sólo desde el punto de vista legal, sino a través de la incorporación económica, cultural y social de los asentamientos al AMSJ (Saravia, 2002).

#### Recuadro 6

#### LEGALIZACIÓN SOBRE EL DOMINIO: LAS TENENCIAS INTERMEDIAS

La tenencia puede significar diferentes situaciones desde el punto de vista legal. En Colombia, como en algunos otros países como Argentina y Brasil, existe la tenencia intermedia, de diferentes formas: i) Posesión y acuerdo entre particulares, muy usual en las fases iniciales de los asentamientos ilegales, aunque muchas veces permanecen en dicha situación por 20 años o más antes de obtener escrituras. Debido a que las subdivisiones de la tierra son ilegales, el único documento que el comprador recibe como soporte en estas transacciones es una promesa de compraventa de derechos, que lleva una identificación del lote en transacción; el urbanizador pirata firma este documento, pero no se registra en la oficina de Registro de instrumentos públicos; ii) Declaración de posesión, que se inicia sin ningún documento como sustento; el poblador recurre a la Notaría pública y prueba que ha estado viviendo por cinco años o más en un lote en particular, lo que, según la legislación colombiana para vivienda de interés social, implica el derecho a la tenencia a través del proceso de pertenencia; iii) Fideicomisos de tierra comunitarios; en estos casos los propietarios celebran acuerdos con grupos comunales promotores de proyectos; se requiere tres participantes: el propietario de la tierra, la institución comunal que tendrá la tenencia intermedia, y las familias de bajos recursos quienes serán los eventuales propietarios. Las escrituras durante este proceso pasan del propietario a la institución fideicomitente y posteriormente a las familias. Cuando se han logrado todos los prerrequisitos necesarios, se inicia la autoconstrucción.

Desde el punto de vista de seguridad, estos tipos de tenencia ofrecen una seguridad parcial pues dependen de un período de posesión y del éxito del proceso jurídico. Pero, dado que hay leyes en Colombia como la Ley de reforma urbana y otras, que incluyen la posesión y la transferencia de derechos como instrumentos jurídicos válidos, se protege a las familias que poseen este tipo de tenencia del riesgo de desalojo.

---

<sup>45</sup> Paralelamente la construcción de proyectos de vivienda de interés social ha mermado entre 1994-2002 en relación con años anteriores, por lo que no ha habido la debida respuesta gubernamental a la erradicación de tugurios o asentamientos precarios.

En Quito, Ecuador, la Ordenanza 2708/89 de “Reconocimiento legal y regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana en el cantón Quito” permite la titulación del suelo urbano, siendo requisito *sine qua non* para acogerse a este sistema que las organizaciones comunitarias estén constituidas legalmente y representados en cooperativas, comités barriales, etc. El marco legal se complementa con la Ordenanza de reglamentación metropolitana de Quito N° 3056 (R.O. 342 Suplemento 22-XII-93) que regula la ocupación y utilización del suelo, las construcciones y el estado, destino y condiciones de las mismas (Castro, 2002a; Clichevsky, 1999b). Desde el año 2001, la Municipalidad ha mostrado un mayor interés en legalizar y regularizar los asentamientos, lo que les permitirá obtener la infraestructura municipal. Para ello, se conformó en el Municipio la unidad suelo y vivienda,<sup>46</sup> que en sólo ocho meses ya ha podido legalizar 23 barrios mientras que en años anteriores, sólo se llegaba a legalizar dos barrios por año (Frank, 2002).

En Guayaquil, Ecuador, recién en 1992 la Municipalidad creó la dirección del plan de desarrollo urbano cantonal, dedicada a la regularización y en 1994 se aprobó la ordenanza que autoriza la venta de lotes municipales a los posesionarios que hubieren habitado una vivienda por lo menos durante un año.<sup>47</sup> Permite la exoneración del pago de los impuestos prediales por un lapso de cinco años y define la prohibición de enajenar los terrenos durante cinco años (Castro, 2002a). Desde 1993 a 2000 fueron medidos 250.000 predios, censado a las familias ocupantes y entregado 103.000 títulos de propiedad; se ha consolidado el suelo urbano de la mayor parte de la ciudad y se ha posibilitado la inserción de estos predios en el catastro municipal. El proceso previo a la promulgación de toda la base legal que sostiene el plan de legalización se llevó a cabo a través de procesos de concertación con la comunidad y se logró aplicar cambios en temas jurídicos y técnicos que posibilitaron un programa viable (Varas, 2002).

El Salvador crea, en 1989, el programa "El Salvador, país de propietarios" con el objetivo de facilitar y contribuir a la legalización de los derechos de propiedad; en 1991, se funda el Instituto libertad y progreso-ILP, responsable de coordinar y dar solución legal en forma rápida y a bajo costo a la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra urbana. Inicialmente el ILP daba servicio de legalización a los ocupantes de loteos irregulares y posteriormente impulsa el proyecto de modernización del registro y catastro, a través del cual se pretende fusionar ambos aspectos con la finalidad de poder contar con un sistema ágil de administración y registro de inmuebles. Para completar este programa, se organiza en 1992 el Fondo nacional de vivienda popular-FONAVIPO, encargado de facilitar recursos a las familias de más bajos ingresos para mejorar sus viviendas, trabajando con una red de instituciones autorizadas que promueven sus programas de contribuciones para el mejoramiento de viviendas y de créditos (Lungo y Oporto, 1996; Fuentes et al., 2000).

Entre 1992 y 1995 el ILP benefició a 5.203 familias, pertenecientes a 62 comunidades, ubicadas en 25 municipios; la tercera parte de los municipios donde se ha desarrollado este programa se localizan en el Área Metropolitana de San Salvador-AMSS (65% de las comunidades beneficiadas y 73% de las familias). Aunque se reconoce la labor desarrollada, es necesario hacer notar su limitación en cuanto a la cobertura de los mismos. El precio de un terreno oscila en US\$183, el cual es pagado en un plazo máximo de 10 años, con cuotas mensuales de US\$3,50, lo que significa un monto extremadamente limitado como para lograr la sostenibilidad del programa. Además de ello, no existe vinculación alguna entre los programas de inversión y la política tributaria globales con el financiamiento de vivienda e infraestructura urbana destinada a los sectores sociales más pobres. En 1999 se inicia en el AMSS un nuevo proceso de legalización de tierra. Según acuerdo del Consejo de alcaldes del área metropolitana de San Salvador-COAMSS, se extienden las funciones a la oficina de planificación del área metropolitana de San Salvador-OPAMSS para apoyar a los municipios del área metropolitana en la legalización de los loteos desarrollados en terrenos privados sin autorización previa y los asentamientos formados en terrenos de

<sup>46</sup> Anteriormente, varias direcciones del Municipio estaban al mismo tiempo a cargo de los trámites. Esto significaba que los representantes de las organizaciones barriales tuvieron que consultar las diferentes direcciones involucradas dentro del mismo Municipio una tras otra (por ejemplo la unidad de Catastro, la unidad de Procuraduría entre otras), lo cual permitió un alargamiento de los trámites y una difusa situación de responsabilidades por las diferentes unidades del Municipio.

<sup>47</sup> La Municipalidad establece una instancia local de solución de litigios, al otorgar la competencia a los Comisarios Municipales para resolver todos aquellos conflictos suscitados por la posesión de terrenos en estos asentamientos humanos.

propiedad municipal, antes del año 1992, a través de la calificación por parte de las respectivas municipalidades como proyectos de interés social.

En Guatemala, se ha comenzado a legalizar la tierra urbana muy recientemente; incluso el Presidente ha entregado, en 2001, 640 títulos de propiedad.<sup>48</sup> No se han promovido sistemas internos de financiamiento para la vivienda hasta la suscripción de los Acuerdos de paz. En el año 2000, se convocó y elaboró en forma consensuada con representantes de organismos e instituciones públicas y privadas del sector vivienda así como del Frente de pobladores de Guatemala, la primera propuesta de Política de vivienda nacional,<sup>49</sup> en la cual se incluyen políticas específicas relativas al acceso a la tierra.<sup>50</sup>

La regularización y legalización de la tenencia de la propiedad en los asentamientos humanos precarios se ha comenzado en terrenos del Estado; en mayo de 2000 se entregaron 353 títulos de propiedad a familias en la comunidad La Ceiba, departamento del Petén; en junio se entregaron 434 títulos en otras comunidades del mismo departamento.<sup>51</sup> Asimismo, durante el año 2000 se realizó la revisión y calificación de 4.892 casos, en 65 asentamientos ubicados en la capital, en los que habitan familias en situación de pobreza y extrema pobreza, ocupando tierras del Estado, BANVI y municipalidades, y que solicitan subsidio para la legalización de la tierra que ocupan. Desde principios hasta mediados de los años noventa, el BIRF ha estado aplicando un programa de mejoramiento integral de asentamientos informales de poblaciones de ingresos bajos. El proyecto "El Mezquital", en la Ciudad de Guatemala, conocido por el nombre de una de las comunidades que lo integran y terminado en 1998, favoreció a un total de 20.000 personas con una inversión de US\$4,5 millones. Está considerado como uno de los primeros ejemplos positivos de programas de mejoramiento realizados enteramente por las comunidades beneficiarias; todos los fondos del proyecto y las contrataciones estuvieron a cargo de una asociación de la comunidad. Después de las obras de mejora la tasa de mortalidad infantil bajó un 90%, la delincuencia disminuyó en un 43% y el precio de la vivienda se multiplicó por diez en dos años.<sup>52</sup>

En Honduras, desde 1990, menos de 5.000 lotes en Tegucigalpa han recibido titulación en dominio pleno, lo cual ha sido bastante por debajo del crecimiento de la demanda durante este tiempo. A pesar de las estipulaciones de la Ley de municipalidades, la acción municipal está disminuida por la ausencia de políticas claras sobre el ordenamiento urbano y rivalidades entre departamentos, y la dispersión de los escasos recursos disponibles. Aunque en estos últimos dos años se está implementando un programa de legalización con resultados mayores, especialmente sobre tierra de la Municipalidad, aunque también ha habido legalizaciones sobre tierra privada, cuando el propietario original y los ocupantes llegan a un acuerdo por el pago del terreno o cuando el Municipio ejerce de mediador en conflictos entre el propietario y los ocupantes (esto va a beneficiar a 6.350 familias, actualmente en proceso de legalización). La meta que posee la Municipalidad es la legalización de 31.666 familias (221.000 personas), casi el 30% de la población de Tegucigalpa, entre el 2000 y 2006. Ya han legalizado a 13.131 familias (alrededor de 55.000 personas).<sup>53</sup> Es de señalar que se trata exclusivamente de legalización de la tierra, sin realizar ninguna mejora urbana en ella. Incluso se realiza sin considerar las normativas existentes en el reglamento de construcción; es decir que para la legalización las normas de regulación urbana no se aplican; incluso se han legalizado lotes en áreas de riesgo.

Según la Ley de municipalidades, el precio de venta de las tierras, ocupadas por población de bajos

---

<sup>48</sup> "Necesitamos que en el futuro, para que haya verdaderamente democracia y paz, todos los habitantes puedan tener su vivienda digna", Alfonso Portillo Presidente de la República, en el discurso en ocasión de entrega de escrituras.

<sup>49</sup> En julio de 2000 se estableció el Fideicomiso de inversión en apoyo al mismo, se trabaja en la creación del Fideicomiso de administración e inversión de fondos y bienes inmuebles con la finalidad de apoyar el desarrollo de proyectos habitacionales, participando las universidades y el Instituto de fomento de hipotecas aseguradas (FHA).

<sup>50</sup> Uno de los compromisos de paz atendidos por el Gobierno a través del Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda (MICIVI), por medio del Fondo guatemalteco para la vivienda (FOGUAVI), fue la creación de un programa específico para la población desarraigada y desmovilizada, con fondos del estado necesarios para dotar de vivienda a 12,000 familias.

<sup>51</sup> Se continuó el proceso de legalización de las tierras propiedad del estado, al amparo del Decreto 3-97 y 81-97, los que al finalizar su vigencia fueron sustituidos por el Decreto 64-2000, hasta el 21 de abril del año 2001.

<sup>52</sup> El proyecto se centró en mejora de drenaje, accesos, de redes de agua y saneamiento, del alumbrado público y del suministro eléctrico. En otros casos los proyectos se centran también en la construcción de viviendas para el reasentamiento de personas que viven en zonas muy vulnerables, la regularización de la tenencia de la tierra y, en algunos casos, la concesión de microcréditos para mejorar las viviendas.

<sup>53</sup> Informe de la Alcaldía Municipal del Distrito Central de Tegucigalpa al BID, julio de 2003.

ingresos, no debe sobrepasar el 10% del valor catastral (entre 1 y 15 dólares el m<sup>2</sup>) según localización, accesibilidad, etc.). Los patronatos (asociaciones de barrio institucionalizadas, con personería jurídica) en un proceso de concertación con las autoridades municipales, llegan a un acuerdo del precio de venta; es decir que el valor catastral es sólo una base sobre la cual negociar. Las condiciones de pago son hasta dos años, con un interés del 6%, aunque actualmente se está replanteando dicho plazo, aumentándolo para aquellas familias más pobres, dado que la morosidad, en algunos barrios ya legalizados llega al 55%. Asimismo, se está tratando que el 75% de los montos que perciba el Municipio en concepto de pago de la tierra, se invierta en el barrio, en servicios y equipamientos prioritarios. Todo ello se está planteando en un plan piloto de legalización, que cuenta con financiamiento del BID.<sup>54</sup> En San Pedro Sula, segunda ciudad en importancia, en Honduras, se han regularizado 12.000 lotes durante los últimos ocho años, quedando alrededor de 1.300 lotes por legalizar; pero en los barrios regularizados el gran problema actual es el hacinamiento.<sup>55</sup>

En México, en 1971 el gobierno federal encargó al Instituto nacional de comunidades obreras-INDECO legitimar la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares así como prever espacios para el crecimiento de las ciudades. Ese mismo año creó el Programa nacional de regularización de zonas urbanas ejidales-PRONARZUE, a fin de regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos a nivel nacional, el cual se transforma el 20 de agosto de 1973 en el Comité para la regularización de la tenencia de la tierra-CORETT.

Hasta 2001 CORETT regularizó más de 2.500.000 lotes y hacia mediados de los noventa se expropiaban un promedio de 5.000 has anuales —entre 1974 y 2001 se han expropiado más de 140.000 has. Hasta 1999, esta institución pertenecía a la Secretaría de la reforma agraria, lo que en su momento se consideró lógica derivado de que sus acciones estaban relacionadas directamente con la situación agraria del país; desde dicho año, depende de la Secretaría de desarrollo social-SEDESOL por lo cual también puede regularizar predios de propiedad federal; promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano; participar con los estados y municipios, fomentando el ordenamiento territorial y la oferta de suelo apto para la vivienda (Cabrera, 2002). Es decir que sus actuales misiones son no sólo regularizar la tenencia de la tierra sino también propender al reordenamiento, mejoramiento e incorporación de los polígonos expropiados a los programas directores de desarrollo urbano y fomentar la creación de reservas territoriales con la participación organizada de los tres niveles de gobierno y núcleos agrarios, en beneficio de los gobiernos locales. CORETT realiza la venta de lotes a precios con sentido social y ofrece financiamiento mediante créditos entre 3 a 12 meses, para que los pobladores puedan obtener sus escrituras.

A partir de 1992, la nueva Ley Agraria estableció dos mecanismos por medio de los cuales la tierra ejidal puede incorporarse al desarrollo urbano por voluntad de sus propietarios: la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil y la adopción del dominio pleno de parcelas ejidales. La constitución de reservas territoriales es una parte de la política de inducción del gobierno federal, estatal y municipal para contar con la disponibilidad legal y suficiente de suelo apto, con el fin de satisfacer ordenada y anticipadamente la demanda de vivienda, ordenamiento urbano y desarrollo regional. Con la coordinación interinstitucional entre la Secretaría de la reforma agraria y Secretaría de desarrollo social, se propicia el ordenamiento de la propiedad rural y urbana. Se estima que aún hay entre 1.000.000 y 1.200.000 lotes pendientes de regularizar; es de señalar el descenso en el ritmo de la regularización desde que el organismo responsable fue separado del sector agrario. Mientras el promedio anual entre 1994 y 1998 fue de 5.000 hectáreas expropiadas para la regularización, en los dos años siguientes ese promedio se redujo a la mitad, sin que en apariencia haya existido una razón para ello. Ese cambio parece confirmar las sospechas de los funcionarios del sector de desarrollo urbano desde los años ochenta, según la cual la autoridad agraria no atiende con la misma diligencia los asuntos de otros sectores de la administración pública.

El Programa de incorporación de suelo social-PISO, iniciado en 1996, significa que por primera vez

<sup>54</sup> A nivel nacional, existe el programa PROLOTE, que también es exclusivamente de legalización, y que ha dado títulos en áreas de alto riesgo. En julio de 2003 el Presidente expresa que se llevará adelante un programa de legalización de tierra urbana y rural, a nivel masivo, pero aún no se ha dado a conocer la propuesta.

<sup>55</sup> El rápido desarrollo de la industria maquilera en las afueras de la ciudad, y sobre todo en los asentamientos satélites, está generando una fuerte presión sobre los servicios y las tierras.

se diseña un programa conjunto de las autoridades agrarias y de desarrollo social, para satisfacer las necesidades de suelo urbano.<sup>56</sup> Las reformas al régimen agrario habían comenzado a inspirar la expectativa entre inversionistas privados para adquirir tierras ejidales aún fuera de la ley, pues desde la formulación del PISO se había detectado la existencia de una ‘nueva irregularidad’. En las entrevistas realizadas a los funcionarios de todos los organismos del sector agrario, por Azuela (2002), se confirmó esa tendencia; incluso existe quien afirma que ‘todas’ las tierras ejidales suburbanas están ahora en manos distintas de los ejidatarios. Por ahora resulta imposible contar con una cuantificación confiable del fenómeno, aunque hay suficientes indicios para soslayar que es muy importante.

Los resultados del programa PISO, hasta el año 2002 son los siguientes: dominio pleno; 51.332 hectáreas (51%); inmobiliarias ejidales, 6.394 hectáreas (6,3%); reservas territoriales, 17.056 hectáreas (17%) y regularización, 25.453 hectáreas (25,4%). En el caso de la adopción del dominio pleno, la tierra simplemente cambia de régimen jurídico; es desincorporada del régimen ejidal, pero eso no significa su entrada automática al mercado del suelo urbano o al menos no indica bajo qué condiciones lo está haciendo. Sus titulares tienen derecho a vender la tierra, pero también a no venderla. Por otra parte, las 25.000 hectáreas que fueron expropiadas para regularizar no se incorporaron por ese hecho al desarrollo urbano, pues ya lo habían sido aunque en forma ilegal. En cambio, el casi 24% restante, o sea las tierras aportadas por los núcleos agrarios a una inmobiliaria y las expropiadas para la constitución de reservas, sí pueden considerarse como tierras que al menos están en procesos de ser incorporadas al desarrollo urbano, aunque nada garantiza, en los términos del programa, que sean destinadas a satisfacer las necesidades de los sectores populares urbanos. De hecho, lo que suele calificarse como casos exitosos, como el de la ciudad de Chihuahua, son tierras ejidales expropiadas para la constitución de reservas territoriales.<sup>57</sup>

Interesa mostrar algunas situaciones conflictivas en ciudades del interior de México, en especial relacionados a procesos de concentración de tierras y políticas llevada a cabo por CORETT. En Trancoso existen alrededor de 40.000 predios no regularizados; este municipio presenta un problema muy especial debido a que el 25% de la cabecera municipal pertenece a una sola persona, heredero de la ex Hacienda de Trancoso, que vive en Veracruz, paga puntualmente el impuesto predial, constando su propiedad de casi de 70 hectáreas, donde habitan 2.500 familias. Se ha tratado de negociar con el propietario pero pretende una cantidad importante de dinero, porque según la empresa que realizó el avalúo le indicó que el valor aproximado era de 5.200.000 dólares, costo que deberían pagar los posesionarios, lo que se haría imposible, indicó el titular del Programa estatal para la regularización de la tenencia de la tierra.<sup>58</sup> En otros municipios, no se tienen antecedentes registrales y por lo tanto no hay dueños a quien expropiar la tierra, por lo que tampoco se puede hacer el proceso de escrituración de los inmuebles. Este proceso se realiza, en los casos posibles, a un costo de 26 cuotas de salario mínimo vigente en el Estado, e incluye todos los trámites, como registro público, catastro municipal, entre otros. Los resultados del año 2001, fue la entrega de 2.638 escrituras, que representan un beneficio para 12.135 personas.

La irregularidad urbana en Ciudad Guzmán entre 1989-1995, del Programa nacional de solidaridad-PRONASOL, pero en particular el de la puesta en marcha, del subprograma Solidaridad-Regularización de la tenencia de la tierra, da cuenta de cómo la combinación de factores diversos (la ambigüedad de la normatividad existente, la búsqueda por el desarrollo de clientelas políticas ante una eventual regularización y la celebración de los comicios de 1994 y 1995) impidieron que, durante el período aludido, dicho subprograma se llevara a cabo, en perjuicio de más de 6.000 familias. Recién en febrero de 2001 se aprobó la creación de la Procuraduría municipal de la tenencia de la tierra, como órgano coadyuvante para la regulación y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Se suscribió en el mes de enero del 2002 un convenio con CORETT, a efecto de avanzar sustancialmente

<sup>56</sup> Es interesante señalar que, dentro del diagnóstico del programa, se señalaba el surgimiento de una “segunda generación de irregularidad”, que consistiría en ventas ilegales de tierras en una nueva situación, “no ya la que se producía, entre pobres, dada la estrechez del antiguo régimen ejidal; sino una recreada con los ágiles recursos de la especulación...”, Sedesol-Sector Agrario, 1996, Programa de incorporación al suelo social. Segundo borrador, p. 2.

<sup>57</sup> Adicionalmente, están las ventas de tierras ejidales de dudosa legalidad; existen indicios para suponer que se han producido ventas de tierras ejidales, incluso antes de que hayan pasado a dominio pleno.

<sup>58</sup> Periódico El Sol de Zacatecas, México, 01/07/2003.



en la regularización de la tenencia de la tierra, que es uno de los principales problemas en el municipio.

En Nicaragua fue creado el Instituto de vivienda urbana y rural-INVUR mediante la Ley N° 290 de junio de 1998. A partir de 1999 se asignó al mismo la cantidad de 10.600.000 dólares para ejecutar el Programa nacional de subsidio familiar y el Programa de mejoramiento habitacional, así como otros proyectos de viviendas permanentes impulsados por esta institución. El Instituto se propone desarrollar el Fondo social de vivienda-FOSOVI, para implementar los programas de viviendas que permitan a la población de más bajos ingresos acceder a una solución habitacional; en el mismo participa el sector privado y la Financiera nicaragüense de inversión-FIN. Los programas que integran el Fondo son: i) Mejoramiento habitacional para viviendas precarias a nivel nacional, a través de Plan piso y/o techo (provee a las familias de un piso de cemento y/o techo de láminas de zinc, hasta de 42 m<sup>2</sup>); ii) Paquete familiar de autoconstrucción (contiene las herramientas y materiales necesarios para la autoconstrucción de viviendas para familias de pocos recursos económicos); y, iii) Mejoramiento de Barrios (permite mejorar las condiciones habitacionales de familias en barrios populares mediante un sistema no convencional de financiamiento).<sup>59</sup> La Secretaría de acción social-SAS creó en diciembre de 1998 el programa para erradicar la pobreza extrema, por medio del cual se asignaron materiales de construcción para el levantamiento de viviendas y compra de terrenos para la construcción de viviendas; el programa se ejecuta en 41 municipios de los 60 a ser priorizados.<sup>60</sup>

En Panamá, el Ministerio de Vivienda ha prestado especial atención a programas de legalización de la tenencia de la tierra y mejoramiento de vivienda a través de subsidios y préstamos de materiales a intereses flexibles. Los principales programas son: i) Programa de mensura y legalización, consistente en facilitar el proceso de legalización de la tenencia de la tierra de los asentamientos informales; ii) Programa de ayuda rápida para la vivienda de interés social-PARVIS, con un subsidio de hasta US\$1.500; iii) Programa de asistencia habitacional, subsidio directo de US\$1.000,00; iv) Programa de mejoramiento habitacional, préstamo de materiales de construcción a intereses bajos, cuyo monto oscila entre US\$1.000 y 2.000; v) Programa de financiamiento conjunto-PROFINCO, consistente en una modalidad de financiamiento estatal de hasta 10% para el anticipo y el restante 90% de financiamiento de la hipoteca por un banco privado.

Entre 1994 y 1999 el gobierno nacional atendió alrededor de 23.936 casos de mensura y legalización de la tenencia, se entregaron alrededor de 13.166 títulos provisionales de propiedad y 770 escrituras públicas. Ello no significa, sin embargo, que exista una legislación que promueva el acceso a la tierra, más allá de la definición de algunas áreas de recepción tendientes a la reubicación de familias que han ocupado terrenos no susceptibles para uso residencial. Si bien las soluciones habitacionales en igual período fueron 91.030, las mismas no son integrales, incluyendo programas de subsidios mínimos y mensura y titulación de lotes, es decir exclusivamente de regularización de dominio.<sup>61</sup> Uno de los escasos procesos participativos que en el nivel local y regional logró un éxito relativo desde 1995 fue el desarrollado en los asentamientos de las Áreas revertidas de Arraiján (al oeste de la Ciudad de Panamá) y en el distrito de Colón. Debido a su proximidad con el Canal se habían establecido más de 20 asentamientos, con una población aproximada de 20.000 habitantes; el gobierno nacional intervino en un proceso de reordenamiento territorial y desarrollo local con las organizaciones comunitarias. A través del Ministerio de vivienda organizó un equipo técnico multidisciplinario para dar respuesta a los problemas de ordenamiento territorial, legalización de la tenencia de la tierra y relaciones con la comunidad y sus organizaciones.<sup>62</sup> Pese a las dificultades del proceso aún inconcluso, se constituye, sin embargo, en un modelo posible de replicar en otras áreas donde existen asentamientos informales con

<sup>59</sup> El Programa de promoción de vivienda civil (brinda asistencia técnica a las municipalidades, distribuye materiales de construcción y asistencia técnica a proyectos de construcción de viviendas de interés social).

<sup>60</sup> El Gobierno de la República de Nicaragua, a raíz del paso del huracán Mitch por el país en octubre de 1998, ha desarrollado reestructuraciones para incorporar en su política de desarrollo el medio ambiente. Las instituciones del sector vivienda y equipamiento social, trabajan en coordinación con el Ministerio del ambiente y recursos naturales-MARENA y el Instituto nicaragüense de estudios territoriales-INETER.

<sup>61</sup> Sólo el 6.7% parece constituir soluciones más integrales (viviendas unifamiliares o multifamiliares en urbanizaciones), con financiamiento estatal y préstamo internacional, en conjunto con la banca privada, así como a través de financiamiento cooperativo.

<sup>62</sup> Se creó mediante Decreto ejecutivo N° 37 de 23 de marzo de 1995, la Comisión de acción para las áreas revertidas (CAAR) integradas por 10 instituciones públicas del gobierno central y los municipios de Panamá y Colón.

problemas similares.

Recuadro 7

### LEGALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO DE NICARAGUA

En julio de 1999 se aprobó la Ley N° 309 de "Regulación, ordenamiento y titulación de asentamientos humanos espontáneos", para atender las necesidades de las urbanizaciones formadas entre 1990 y 1998, no cubiertas por leyes anteriores. La misma define que son las municipalidades quienes tienen la responsabilidad de efectuar el ordenamiento y titulación. Un comité técnico coordinado por cada municipio elaborará un Plan especial de ordenamiento, para definir para cada asentamiento de acuerdo a su condición: i) legalizable, debiendo reordenarse urbanísticamente; ii) legalizable, necesitando mejoras; iii) que la totalidad del mismo o parte de él está ubicado en área de riesgo o en un sitio destinado por el Plan regulador del municipio a otros usos urbanísticos y por lo tanto es necesaria su reubicación total o parcial. Los lotes no podrán exceder de 300 m<sup>2</sup>, los cuales son vendidos al valor catastral. Si se presentaran casos que excedan esta medida, se revertirá el excedente a favor de las áreas comunales del asentamiento o se acrecerá a los vecinos si el área de éstos fuese menor. Las empresas de servicios públicos deben incluir en sus planes a los asentamientos espontáneos.

El valor catastral del m<sup>2</sup> no podrá ser mayor de US\$1 y no será afectado por devaluaciones u intereses. No podrán ser desalojados por falta de pago los pobladores legalizados en terrenos de particulares, cuando acudieren a la dependencia correspondiente para explicar las causas socioeconómicas que motivaron el retraso. Cuando el grupo familiar fuere de extrema pobreza estarán exentos del pago de su lote. El Concejo municipal otorga al núcleo familiar, de manera gratuita, el título de propiedad y el Instituto nicaragüense de estudios territoriales entrega también de manera gratuita los certificados catastrales. Una vez concluido el Plan especial de ordenamiento, las municipalidades de acuerdo a sus posibilidades impulsarán, con el apoyo del Gobierno central, un Plan de desarrollo humano en los asentamientos que contemple: i) mejoramiento y/o construcción de viviendas adecuadas, por autoconstrucción, crédito concesional y otras; y, ii) mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y recreativas de los pobladores de los asentamientos (impulso de programas y proyectos de promoción del empleo a través de microempresas); construcción de centros de salud; construcción y/o mejoramiento de preescolares y escuelas de primarias.

Si bien la ley otorga responsabilidades importantes a las municipalidades, la capacidad de gestión actual de las mismas difícilmente se adecua a las exigencias, especialmente en lo relacionado a consolidación y mejoramiento de los barrios existentes. Pero si bien los alcaldes reclaman mayores recursos y plazos más realistas para efectuar los procesos a que la nueva ley los obliga, lo hacen vinculando los procesos de saneamiento legal y los de mejoramiento urbano, lo que significa que la regularización se realizará de forma integral. Interesa mencionar una situación problemática en relación a la descentralización de los programas y la situación en Nicaragua. El Concejo municipal de Matagalpa, acordó gestionar ante la Comisión de asuntos económicos de la Asamblea nacional que se destinen fondos suficientes de los recursos que se obtengan de la venta de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones para poder enfrentar la inversión que requiere la legalización. En el Municipio se necesitan reubicar cerca de 2.500 familias en igual número de lotes, para lo cual es necesario adquirir 20 manzanas de tierra. Actualmente, las mismas se encuentran asentadas en zonas de deslizamientos, pendientes pronunciadas y altas corrientes de aguas pluviales. Dado que la Ley 309 define que la legalización es gratuita, según cálculos del Gobierno municipal, el mismo requiere cerca de US\$80.000 para la escrituración de 2.500 lotes. Especialistas estiman que la inversión nacional para solventar las situaciones generadas por la Ley 309 oscila entre 4.500.000 y 5.000.000 dólares. Y el Alcalde se pregunta ¿La Asamblea Nacional nos traslada a las Municipalidades las facultades de la Ley 309 pero no así los recursos para enfrentar esta situación?

pública

terminaron con la aceptación de las nuevas invasiones a través de un sistema de indultos. En 1961 se reconocieron 139 barriadas, pero en 1968 se habían formado 111 más, 81 de ellas sobre tierra pública. Es decir que pese a la prohibición legal las barriadas se incrementaron en el 80%; es que las políticas importantes fueron las correctivas y no las preventivas.<sup>63</sup> Entre 1961-1980 el gobierno central asumió la política frente a las barriadas a través de varias instituciones: la Corporación nacional de la vivienda, la Junta nacional de la vivienda, el Organismo de desarrollo de los pueblos jóvenes, el Sistema nacional de apoyo a la movilización social y el Ministerio de Vivienda.<sup>64</sup> Entre 1980-1995 fueron los gobiernos municipales

<sup>63</sup> Un acceso al suelo a "costo cero" para los invasores permeable al desarrollo de una mentalidad popular que proyectaba futuros beneficios de indulto. Tal solución fue posible en aquellas ciudades con terrenos no productivos como fueron los casos de Lima, Trujillo, Chimbote o Arequipa. En cambio ello no fue posible en ciudades rodeadas de un entorno agrícola, como el caso del Cusco.

<sup>64</sup> En 1988 el gobierno peruano, en convenio con el Instituto Libertad y Democracia-ILD, liderado por de Soto creó el Registro Predial Urbano-RPU, donde podría inscribirse la hipoteca popular, instrumento de crédito en base a la posesión más que la propiedad. Este registro predial sería más moderno y eficaz que el Registro de la propiedad inmueble-RPI ya existente en el país. La existencia de un registro ad hoc permitiría usar prácticamente de inmediato la vivienda producida informalmente como un colateral de crédito. El registro quedó, pero no hubo créditos a los sectores de bajos ingresos en base a este mecanismo financiero (Riofrío, 2001).

provinciales quienes asumieron dicha labor y entre 1996-2000, cuando el gobierno autoritario trazó su estrategia de reelección presidencial, dicha función pasó a la Comisión de formalización de la propiedad informal-COFOPRI, de nivel nacional, creado mediante Decreto Legislativo N° 803 de 1996.

Los grandes dispositivos regularizadores de 1961 y 1996 imponen al Estado la obligación de construir programas de vivienda o de acceso al suelo ordenado, precisamente para evitar nuevas invasiones. Sin embargo, la falta de voluntad política ha desestimado estos instrumentos; además, existió un inadecuado manejo de recursos económicos y corrupción de funcionarios; no había profesionales especializados en el tema y los trámites eran largos, complejos y costosos (Huayapa, 2001). Por ello el orden jurídico para las barriadas ha oscilado entre nuevas normas prohibitivas y otras de indulto; se ha amnistiado a los invasores en 1961, 1968, 1977, 1981, 1983, 1986, 1989, 1993 y 1996; y, a su vez, se ha prohibido nuevas invasiones e incluso aumentado las responsabilidades penales en 1962, 1973, 1983, 1986, 1989, 1993 y 1996. Por lo común cada norma jurídica que reconoce a los invasores prohíbe otras nuevas y así sucesivamente.

En 1996, a través de la ya mencionada COFOPRI, se transfiere al poder ejecutivo nacional las competencias y procedimientos municipales relacionados con la adjudicación, el saneamiento físico legal, la titulación y la habilitación urbana, otorgándole la facultad de legislar por un plazo de 120 días el saneamiento físico legal de asentamientos humanos en terrenos de propiedad fiscal municipal o privada mediante la reforma de las competencias, de las entidades públicas y de los procedimientos con la formalización de la propiedad, así como la creación de un organismo especializado de diseñar y ejecutar un Programa nacional de formalización. El objetivo de COFOPRI es que la propiedad de los sectores informales se pueda convertir en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones incrementando el valor de la propiedad y posibilitando a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica.<sup>65</sup>

Entre octubre de 1997 y febrero de 1998 se elaboró el Proyecto de derechos de la propiedad urbana-PDPU que entraría en vigencia en diciembre de 1998 a través de un convenio aprobado entre el BIRF y el gobierno peruano. El plan de financiamiento original consideró una inversión de 66.300.000 de dólares por un período de cuatro años entre 1998 y 2003; los beneficiarios locales responsables eran COFOPRI y el Registro predial urbano-RPU. El objetivo central del proyecto definía que una mayor seguridad sobre la propiedad mejoraría la situación de los propietarios. COFOPRI había ido más allá de su inicial intervención en el plano nacional y de hecho había actuado en 18 centros urbanos. Hasta noviembre de 2000 otorgó alrededor de 1.049.134 títulos en la totalidad del país, de los cuales 512.581 pertenecían a Lima.<sup>66</sup> El Programa de Formalización Nacional en terrenos estatales y privados titula masivamente en lugar de individualmente, con lo cual se obtiene una rápida generación de la masa crítica que reduce el costo unitario de la formalización. Una característica de la formalización de COFOPRI es que, a diferencia de anteriores leyes “protectoras” (que ponían un mínimo de años antes de poder venderlas), ahora la venta es libre y puede realizarse al día siguiente de obtener el título.

En abril del 2001 el gobierno retornó a las municipalidades la potestad de entregar los títulos de propiedad. En 2002 se decidió legalizar las ocupaciones de las tierras estatales, fiscales y municipales ocurridas entre marzo de 1996 y diciembre de 2001. Por ello las invasiones de los últimos cinco años pasarán a ser legalizadas; sólo en la ciudad de Lima la COFOPRI estimaba que se habían creado 214 asentamientos con 25.000 familias. Entre agosto de 2001 y julio de 2002, dicha institución ha entregado títulos de propiedad a 126.752 familias, lo que mostraría que dicha institución ha continuado su labor masiva, aunque en teoría, ello lo debieran hacer los municipios. Aún es necesario evaluar los resultados respecto a los objetivos de COFOPRI, que los propietarios de lotes formalizados y registrados puedan convertir en activos

<sup>65</sup> Los programas de habilitación fomentados por la política del BIRF, programas convencionales de lotes con servicios con construcción de un núcleo sanitario mínimo y con servicios fueron destinados solamente a una minoría de pobladores con ingresos modestos en la medida que las familias beneficiarias debían justificar ingresos fijos y empleos estables. Los lotes tenían un costo mínimo de US\$1.500.

<sup>66</sup> En 1996, se legalizan 56.195 propiedades, en 1997, 91.598 (186% más que el año anterior), en 1998, 149.750; en 1999, 335.059; en 2000, 416.532, con un total de 1.049.134 (Calderón, 2002).

líquidos su propiedad registrada y acceder al crédito.<sup>67</sup>

Recuadro 8

### LEGALIZACIÓN DE LA TIERRA: LAS DOBLES TITULACIONES

En Perú, y en otros países como Honduras, han existido problemas de "dobles titulaciones". Hacia marzo de 1999 se indicó que de 200.000 títulos entregados por los municipios sólo el 15% había podido ser inscrito en los registros públicos; esto es 180.000 títulos habían sido reformulados por COFOPRI; ésta recibió de las municipalidades los registros de los títulos otorgados y constató si éstos estaban registrados en el RPU. Una cantidad no precisada de los títulos no estaban registrados y, por tanto, carecían de valor frente a las instituciones de crédito. Entonces la COFOPRI inscribía el título en el registro y entregaba un documento al poblador en que figuraba el número de su inscripción en el RPU, que se denominó constancia de inscripción (o "trasladados"). En su contabilidad, y en su campaña de difusión, la COFOPRI contaba como nuevos títulos otorgados a las constancias de inscripción. Es así como se llegó a la masiva titulación.

la pr

propiedad urbana-RPU, creado para este proceso; y iii) Registro de propiedad rural del Ministerio de Agricultura. Recién en dicho año, se ha decidido unificar el Registro de propiedad inmueble-RPI, el Registro predial urbano RPU y la Sección especial de predios rurales. Se ha formado una Comisión que estima que en el año 2004 el proceso de inscripción de inmuebles será único. Actualmente en los registros los predios inscritos suman 4.115.434 que, a razón de US\$20.000 cada uno, representan un valor de US\$82.000 millones. Con esta medida el gobierno estima que una de las ventajas de la fusión será la confianza que tendrán los bancos con los títulos que antes pertenecían al RPU y a la Sección especial de predios rurales. En efecto, estudios encargados por la propia COFOPRI y el PDPU habían mostrado que los títulos inscritos en el RPU eran percibidos por sus tenedores como de menor valor que los del RPI, así como que eran desvalorizados por la banca (Calderón, 2002).

En paralelo a la política de legalización, entra en funciones el Banco de materiales,<sup>68</sup> institución pública cuya misión es contribuir a la construcción y mejoramiento de la vivienda básica por el sistema de autoconstrucción, financiando a las familias los materiales necesarios para construcción de un núcleo básico de material de 30 m<sup>2</sup>, ampliación y/o mejoramiento de la vivienda. El monto máximo del préstamo asciende a US\$1.720; el plazo de amortización del préstamo hasta 15 años e interés 7%, tasa efectiva anual. Uno de los requisitos para acceder al mismo es estar inscrito en RPU.<sup>69</sup> Se estima que aproximadamente el 50% del total de lotes titulados en los conos norte, sur y este de Lima Metropolitana, solicitaron el préstamo y fue utilizado para construir, mejorar y/o ampliar 281.652 viviendas; no existe morosidad en el pago de los préstamos.

En Uruguay desde 1984 —coincidiendo con el restablecimiento de la institucionalidad democrática— se intentaron diferentes planes de construcción de viviendas para erradicar los asentamientos irregulares, tanto a nivel departamental como nacional, así como se realizaron diferentes planes de mejoramiento de las condiciones en los mismos. La Intendencia de Montevideo comenzó a tratar el tema en dicho año, atendiendo los reclamos de las organizaciones sociales como Movimiento provida decorosa-MOVIDE y la Coordinadora de vivienda popular-COVIP construyendo viviendas por ayuda mutua en el mismo predio que ocupaba el asentamiento. Recién en 1990 comenzó el programa de Regularización de asentamientos irregulares que ocupan predios municipales, estableciendo que toda tierra de propiedad municipal ocupada por construcciones realizadas con materiales duraderos por comunidades organizadas sería entregada en régimen de tenencia a los pobladores.

<sup>67</sup> Se estima que el sector informal peruano ha invertido 20 mil millones de dólares en sus viviendas por lo que resulta por demás estratégico movilizar dicho capital para dinamizar la economía en su conjunto y también para mejorar los ingresos y las condiciones habitacionales de los sectores de bajos ingresos.

<sup>68</sup> Creado en el año 1980 por Ley 23.220, posteriormente por Ley 26.903 en el año 1997 se redefine como una empresa de servicios con la finalidad de colaborar en el desarrollo de la comunidad urbana y rural.

<sup>69</sup> Es difícil conocer el número de préstamos realizados en el período 1990-2001, pero una evaluación "in situ" permite estimar que en cada asentamiento, 20% de las viviendas se encontraban consolidadas; 20% fueron evaluadas y no aprobadas para acceder al préstamo; 10% de las viviendas, no utilizaron el préstamo y el 50% de las viviendas fueron evaluadas y aprobadas para acceder al préstamo.

A partir de 1993 es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-MVOTMA el que comienza a estudiar la situación de los asentamientos irregulares y al año siguiente se constituye la Unidad de apoyo para la regularización de asentamientos espontáneos con el objetivo de crear e instrumentar una metodología de trabajo para la regularización, logrando otorgar escrituras, colaborar técnica y económicamente para el ordenamiento territorial y urbano y apoyar socialmente al grupo humano que constituye el asentamiento. En 1995 se crea la Comisión para la normalización de asentamientos irregulares y en 1996 comienzan a trabajar los equipos técnicos multidisciplinarios-ETM y se instrumenta el Sistema de ahorro para la regularización de asentamientos-SARA con el fin de que las familias que habitan asentamientos irregulares puedan realizar un ahorro previo, destinado a solventar los gastos de compra y proceso de regularización del predio ocupado.<sup>70</sup> El programa está básicamente orientado a la regularización jurídica, otorgando la titularidad de la tierra a los beneficiarios, y a la articulación de los actores intervinientes. Actualmente se está trabajando para que los lotes puedan ser vendidos a sus ocupantes, desestimando el régimen de tenencia como instrumento legal para la regularización (De los Santos, 2002). Desde el año 2000 el gobierno nacional impulsa con financiación del BID el Programa de integración de asentamientos irregulares-PIAI (Rezzano, 2002). El mismo se desarrolla en conjunto entre el gobierno nacional y las intendencias municipales de los 19 departamentos del país.<sup>71</sup> Los beneficiarios son los residentes de un asentamiento elegible para obtener financiamiento, que pertenecen a la población objetivo del programa y reciben sus beneficios.

En Venezuela, la regularización de la informalidad ha sido abordada como mejoramiento de barrios (programas de mejoramiento, de consolidación y de habilitación física). A partir de 1968 se desarrolló la política de proveer servicios a los invasores de terrenos de difíciles condiciones topográficas y en pendiente bajo una óptica populista. Ya desde 1958 se habían implementado propuestas de mejoramiento de los barrios (ranchos). Esta política pública de mejoramiento y de tolerancia frente a las ocupaciones, estimuló nuevas invasiones. Hacia 1978 se pudo estimar que el 58% de los ranchos se ubicaban en tierras de propiedad pública (de las cuales 40% eran municipales y 7% nacionales), 15% en propiedad privada, 21% en propiedad municipal-privada y el resto en otras mixturas. Esto ratifica una relación entre la invasión como mecanismo y la existencia de propiedad pública. Autores como Bolívar (Bolívar, 2002) se plantean por qué en Venezuela, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos, no se ha generalizado la regularización jurídica de los barrios urbanos. Es que no existió un marco jurídico que haya reconocido estas ocupaciones, por lo que la permanencia de los invasores ha posibilitado una especie de “derecho oficial paralelo” cuya aplicación resulta relativa, especialmente para el caso de las tierras de propietarios privados. Actos administrativos, urbanísticos y compensaciones bastaron para que la tolerancia a las invasiones redujera la cantidad de fraccionamientos de ventas ilegales de lotes.

Se ha argumentado como causa principal de la no regularización la poca claridad en cuanto a los propietarios de las tierras invadidas; frente a esta duda e incertidumbre, lo importante y urgente era darle los servicios fundamentales a los ocupantes de los terrenos. Esto último se corrobora con la existencia de vialidad y servicios precarios en casi todos los barrios que han pasado la fase inicial de ocupación; el Estado se ha ocupado de dotar, en general precariamente, de vías, servicios y equipamientos a los barrios urbanos, aunque sea muy lentamente y a cambio de votos. Y la población de las barriadas venezolanas vive en posesión de un terreno como si fuera su propiedad; cuando aparece el propietario y quiere

desalojarlos luchan hasta detener el desalojo. Pareciera que mientras la posesión no ofrezca riesgo de expulsión se quedan conformes y no diferencian entre propiedad y posesión.

Recién en 1998 la Ley de política habitacional incluye el aspecto legal del problema; según la misma es política del Estado venezolano el reconocimiento y la regularización de las formas de tenencia de la tierra y de su aceptación como parte de la estructura urbana (Vidal, 2001). Posteriormente se dicta

<sup>70</sup> En 1997 se realiza el primer llamado a licitación para los proyectos de regularización en 10 barrios de Montevideo. La segunda etapa incluyó asentamientos del interior del país.

<sup>71</sup> El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas son Coejecutores.

el Decreto N° 1.666 del 4 de febrero de 2002, que tiene por objetivo iniciar el proceso la regularización de la tenencia de las tierras urbanas ocupadas por barrios populares, con la participación de las comunidades organizadas. Se crea una Oficina técnica nacional para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, adscrita a la Vicepresidencia de la República. Los propietarios de tierras urbanas ocupadas por barrios y urbanizaciones populares, podrán acudir ante la misma para presentar la documentación que los acredite como propietarios, a los fines de hacer del conocimiento de dicha oficina su situación, pretensiones y propuestas.<sup>72</sup> El otorgamiento de la propiedad de la tierra urbana a través de los Comités —organización de los vecinos que habitan en un sector determinado de un asentamiento, constituido democráticamente en asamblea de ciudadanos y ciudadanas— es una política del estado venezolano impulsada por el propio Presidente actual.

El proceso de regularización de un asentamiento urbano popular se inicia con la constitución de dicho comité, con la misión de garantizar que se efectúen todos los pasos necesarios para que se concrete la regularización de la tenencia de la tierra que poseen, participando activamente en todo el quehacer de la comunidad: sus procesos de mejora, de organización y de toma de decisiones que afectan a su barrio o urbanización, a su parroquia y a todo el municipio.<sup>73</sup> No se entregarán títulos de propiedad a las personas que viven en zonas de alto riesgo; se les otorgará un espacio dentro del mismo barrio, según el plan de urbanismo, o a través de una política de viviendas en sustitución en otros puntos de la ciudad o del territorio nacional.<sup>74</sup>

El Decreto señala que se trata de un programa de carácter masivo que involucra al 61% de la población venezolana, alrededor de 10.000.000 de personas que viven en condiciones precarias (donde sólo existe 5% de vialidad, 80% no paga luz y cerca del 100% de los negocios son ilegales) y que, de esa cantidad, 40% está establecida en la Gran Caracas y en el estado de Vargas. Aún es necesario definir si la legalización será realizada a título gratuito u oneroso. Asimismo, el mencionado Decreto posee como objetivo someter a consulta pública el anteproyecto de Ley especial de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares,<sup>75</sup> a fin de establecer las bases, regímenes, procedimientos y modalidades de reconocimiento de derechos de adquisición de las tierras públicas y privadas ocupadas por barrios y urbanizaciones populares. Se propone que, a partir de su aprobación, se sancionen nuevas invasiones con pena privativa de libertad de tres a cinco años, así como la demolición de lo construido.

---

<sup>72</sup> Quedan excluidos del señalado proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como de la garantía de la permanencia en ella, quienes promuevan o realicen nuevas invasiones, a partir de la fecha de publicación del Decreto en la Gaceta Oficial (Gaceta Oficial N° 37.378 del 4 de febrero de 2002).

<sup>73</sup> A través del comité los vecinos participan de todo el quehacer de la comunidad a la que pertenecen al realizar las actividades de trazar las poligonales del sector, realizar el Censo del sector, elaborar la Carta del Barrio, hacer el levantamiento catastral y poner en discusión el proyecto de Ley de la tenencia de la tierra urbana y el anteproyecto de ordenanza para la tenencia de la tierra urbana.

<sup>74</sup> En cuanto a las invasiones que se han suscitado en los parques nacionales, se indica que existen estatutos legales que se seguirán aplicando, como la Ley orgánica del ambiente, porque hay que mantener la protección de estos espacios.

<sup>75</sup> En el artículo 8° del mencionado Decreto, queda establecido el procedimiento para la realización del proceso de consulta pública sobre el anteproyecto de Ley de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares.

### III. Los programas de regularización: una interpretación de los resultados

---

Es sumamente difícil de comparar programas y proyectos de distinta índole, formulados en distintos momentos históricos, situaciones políticas, países y ciudades diferentes dentro de iguales países, y hasta diferencias de enfoque, incluso, en ciudades gobernadas por igual partido político, como ha ocurrido en Brasil. También con distintas normas y diferente organización y nivel de conciencia de la sociedad civil.<sup>76</sup>

Los programas poseen como objetivos desde una simple legalización a una regularización integral, significando un amplio abanico de posibilidades. Es por ello que evaluar comparativamente los resultados es una tarea no sólo ardua, sino que además no hay una cantidad importante de programas que sean comparables.<sup>77</sup> Se legalizan diferentes formas de informalidad: i) ocupación directa, en tierra privada<sup>78</sup> o fiscal (según qué organismo la posea: municipio, nación, estados/provincias, organismos descentralizados); ii) las compras de un mercado legal, o formal que se “ilegalizó” con el paso de los años, como en el caso de la Argentina; y iii) las compras en mercados informales. Los demandantes de la “legalización” en muchos casos ya no son los ocupantes originales, en general migrantes, sino sus hijos y hasta nietos; y, en muchas ciudades, las familias originales, aunque puedan poseer un solo lote legalizado, “legalizan” o reservan terrenos a nombre de sus hijos, aunque sean menores, pues saben que será la única posibilidad que tendrán de vivir “en la ciudad”.

---

<sup>76</sup> Un tema escasamente tratado en este trabajo pero muy importante es la cuestión de la propiedad, y del derecho en relación a la misma. Sólo algunas constituciones latinoamericanas han introducido el concepto de función social de la propiedad e incluso, si se encuentra en dicho instrumento, puede significar una mera declaración de principios.

<sup>77</sup> Para avanzar en este tema deberán realizarse investigaciones ad hoc.

<sup>78</sup> Aunque en mucho menor cantidad que en tierra fiscal.

## 1. La cantidad de soluciones

La cantidad de soluciones depende en gran medida del tipo de programa —si son sólo de titulación, de mejoramiento urbano o integrales—, del nivel estatal que los implementa, de los recursos económico financieros que destinen los gobiernos. En países que desde hace décadas han tenido programas, aún no se han terminado de legalizar (además que sigue aumentando la ilegalidad). Los programas exclusivamente de legalización más exitosos, en términos de cantidad de escrituras otorgadas, son los de Perú y México. El primero de los países poseía programas desde hace varias décadas pero con una implementación muy deficiente, hasta 1998, cuando cambia el sistema y en tres años se legalizan más de 1.00.000 de lotes, la mitad de ellos en la ciudad de Lima. En México, en dos décadas se han legalizado más de 2.500.000 de lotes; pero aún faltan otorgar títulos a más de un millón de familias. En los otros países analizados las soluciones han sido mucho menores, aunque en los que se implementan programas en diferentes niveles del Estado no existen datos consolidados de las soluciones dadas por los mismos.

Por ejemplo, en Argentina, el saldo de más de 10 años de políticas a nivel nacional y 20 años a nivel provincial y municipal, de regularización de dominio no es muy alentador: las acciones fueron discontinuas; los cambios políticos intrapartidarios y entre gobiernos de diferentes partidos políticos se constituyeron en obstáculos para la continuidad de los programas. Y aún persisten vacíos, como la falta de programas para las ocupaciones de tierra privada. A partir de la gran crisis de 2001, el Estado priorizó en su agenda los problemas alimentarios y de empleo, y la política habitacional en general pasó a un plano secundario, tal es así que se autoriza a los gobiernos provinciales a darle otra función al Fondo Nacional de la Vivienda-FONAVI.<sup>79</sup>

Dentro de los programas integrales de regularización, como los financiados por el BID, el Favela-Bairro, en la ciudad de Rio de Janeiro, es uno de los más exitosos, también en términos cantidad de soluciones, pues fueron objeto del mismo 500.000 habitantes (unas 110.000 viviendas). En Colombia, programas de similares características mejoraron alrededor de 260.000 viviendas. De cualquier forma significan un porcentaje bastante bajo en relación a las necesidades cada vez más crecientes de la población. En otros países, como Argentina, el PROMEBA sólo atendía a cerca del 12% con necesidades de mejora de barrio y legalización, al momento de la formulación del mismo en 1995, cuando la población pobre e indigente era mucho menor que la actual. En Uruguay, de los 412 asentamientos irregulares existentes en todo el país, apenas se regularizarían 80 de ellos con el Programa de integración de asentamientos irregulares-PIAI así como que los asentamientos considerados “elegibles” no siempre son los más precarios, ya que el presente programa apunta a cobrar a los “regularizados” por los servicios que se le brinda.<sup>80</sup> Esto mismo ocurre con los Programas de mejoramiento de barrios que el BID está financiando en otros países. En los programas exclusivamente de mejoras urbanas no ha sido posible cuantificar las soluciones, pues en general participan varias instituciones y las mejoras se desarrollan en procesos muy largos, que llevan a veces varios años.

Si comparamos el total de soluciones alcanzadas en relación a la magnitud general del problema, se puede concluir que los procesos de regularización han avanzado muy lentamente en relación a las necesidades. En consecuencia, cabe realizar dos preguntas: primero, si las herramientas jurídicas son adecuadas y, segundo, en qué medida son efectivamente aplicadas las que existen y cómo son aplicadas.

## 2. Requisitos y responsabilidades de la población objeto de los programas

Los requisitos que poseen los programas de regularización para ser objeto de los mismos y las

---

<sup>79</sup> Sólo el Programa Arraigo consideraba la regularización —o realmente, sólo mejoras, a nivel urbano ambiental— articuladas a la legalización, pero por problemas económico-financieros las acciones fueron escasas. El PROMEBA aún se está ejecutando (recién ha iniciado acciones en el AMBA en 2002). Las políticas de regularización que implementaba la Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires fueron mínimas en relación a las necesidades, y muchas de las promesas de los sucesivos gobiernos democráticos, desde diciembre de 1983, fueron incumplidas (Cravino, 2002; Clichevsky, 2003a).

<sup>80</sup> Es de hacer notar el crecimiento de muchos asentamientos, al ponerse en conocimiento de que serían regularizados, incrementando los plazos de negociación con los equipos técnicos, ya que plantearon una propuesta para una situación que luego aparece modificada y también se llega a fricciones entre los ocupantes nuevos y los pioneros.



responsabilidades que debe asumir la población con posterioridad a la legalización son obstáculos para una cantidad más o menos importante de los habitantes que viven en la informalidad en los diferentes países de la región, según los tipos de programas.

Según los programas, para ser objeto de los mismos es necesario cumplir con una cantidad de requisitos solicitados, entre los cuales los fundamentales son:

- Población documentada y sin deudas con el Estado;
- Determinada cantidad de años de vivir en el lugar;
- No legalizan a extranjeros;
- Según países, aún no existen políticas de apoyo a la mujer.

Las responsabilidades de los nuevos propietarios son:

- Pagos del terreno;
- Pagos de impuestos y tasas;
- Imposibilidad de venta por una cantidad de años determinada;
- Las tenencias “intermedias”;
- La propiedad colectiva y los problemas de hacerlas individuales;
- Garantías hipotecarias sobre el lote legalizado y la posibilidad de remate por falta de pago.

En relación al pago del precio de la tierra, depende de la política que posean los programas, desde los que se hallan totalmente subsidiados a aquellos que definen un precio casi de mercado por la tierra a legalizar. También representa un obstáculo el pago de los costos de mensura, escrituración y registro, además del costo de la tierra, aunque algunos programas poseen una cuota de subsidio. Los subsidios están dados por el gobierno local, provincial o el estado nacional, dependiendo del Programa.

También los programas sólo de regularización de dominio poseen mucho menos costos que los de mejoramiento barrial donde las soluciones pueden llegar a varios miles de dólares; en estos últimos es donde el subsidio se hace imprescindible. En general, se ha tratado que los costos de la tierra sean bajos para que los pueda pagar la población, no exista mucha morosidad y tampoco expulsión. Pero ello ha sido relativo, dependiendo de las circunstancias socio económicas en las cuales se implementan los programas. Pero en los casos en que la cuota a pagar por el terreno no se ha consensuado con la población según su disponibilidad a pagar, la morosidad puede llegar a ser muy alta y por lo tanto un obstáculo para la replicabilidad de los programas. Interesa señalar que existen distintas causas de morosidad: i) porque la población no posee dinero; ii) porque no se cree en las instituciones; iii) porque es difícil el trámite (hay que viajar para realizar los pagos en una entidad financiera que significa dejar de trabajar para hacer trámite y además, gastar en movilidad); iv) la población no cree que la van a desalojar. En relación al impuesto inmobiliario, en algunos países, hay exención de impuesto inmobiliario para propiedades pobres, como en Honduras, o poseen años de gracia, como muchos de los programas implementados en los años ochenta. En relación a las tasas de servicio, ellas varían según: i) los servicios que posean; ii) si los mismos se hallan privatizados o no; iii) si se aplican “tarifas sociales” de agua, electricidad, etc.; iv) la política de las empresas frente al no pago: cortan o no el servicio. El agua no se puede cortar por ser indispensable (en algunos países, el corte del servicio de agua es anticonstitucional); pero en cambio no ocurre lo mismo con la electricidad y el teléfono (aunque este servicio, a partir de la accesibilidad cada vez mayor a la telefonía celular, ha modificado su importancia relativa).

### **a. Instrumentos jurídicos e importancia de la legalización**

La regularización de los derechos de propiedad presenta variantes, siendo cuatro las modalidades más difundidas: i) escritura pública por parte del propietario a cada uno de los poseedores; ii) expropiación del o los propietarios originales por causa de utilidad pública y posterior adjudicación de la propiedad de los lotes a sus actuales ocupantes; iii) adjudicación judicial de los lotes a través de la aplicación de la prescripción adquisitiva (usucapión); iv) otorgamiento del derecho real de uso, procedimiento que se ha comenzado a aplicar en las ciudades brasileñas cuando el suelo es de propiedad fiscal o pública.

En Diadema, por ejemplo, la utilización del CDRU representó un gran logro para la legitimación

e incorporación de núcleos ilegales a la ciudad. Sin embargo, su uso presentó algunas limitantes: i) la alta densidad de favelas produciría una gran demanda de tierras para vivienda de interés social, pues su reurbanización exigía muchas veces una disminución de densidad; ii) el caso de las favelas ubicados en terrenos privados, las cuales no podían ser reurbanizadas a partir de CDRU. Se tuvo que identificar, cuando fue posible, a los propietarios en un trabajo de negociación para evitar el desalojo; iii) a pesar de estar regularizados y urbanizados, muchos de los asentamientos permanecían estigmatizados y no se llegan a integrar a su entorno; iv) la presión demográfica de los sectores de bajos ingresos sobre el territorio seguía presente, la reurbanización de favelas no representaba una medida preventiva contra la exclusión territorial. Muchas veces la construcción de infraestructura aumentaba el valor de la tierra, y con el tiempo la población residente era expulsada a regiones más precarias.

En la mayoría de los casos, la legalización se realiza de forma individual, por familia; sólo en algunos programas como el Arraigo en Argentina, se realizan escrituras de propiedad colectiva —aunque esté cuestionado—; en otros países no han tenido éxito programas que proponían este tipo de propiedad. Sería deseable medir los resultados de la tenencia intermedia y estudiar indicadores para implementarla. Se debería desarrollar casos pilotos para probar resultados y adquirir credibilidad y así lograr opciones legales para el acceso a la vivienda de las familias más necesitadas en las ciudades. Dados los cambios constantes de los contextos políticos locales, en muchas ciudades donde las políticas de la tenencia y los programas de regularización no están consolidados, ha habido desalojos, como se ha mostrado en el Capítulo III. Por lo tanto, tener un título se vuelve importante cuando un conflicto surge, sea una confrontación jurídica entre los ocupantes y el propietario original privado, sea por problemas familiares, sea por causa de factores económicos externos, tales como obras públicas significativas que pueden tornar las áreas ocupadas más atractivas para el mercado inmobiliario oficial. Existe una valoración del título registrado por parte de los beneficiarios de los programas de legalización, como un componente que otorga peso formal a las transmisiones de propiedad al mismo tiempo que permite independizar una parte de la vivienda para ampliarla y permitir su uso por los hijos; aunque no todas la población de menores ingresos conocen este uso, pero algunos lo intuyen.<sup>81</sup>

## **b. Los programas de legalización y la sustentabilidad urbano ambiental**

En algunos casos, las autoridades han regularizado lotes que se ubican en zonas de riesgo y que las familias que los habitan hubieran tenido que ser relocalizadas, y; por otro lado, a veces se realizan relocalizaciones por criterios estrictamente mercantiles o clientelares. Por otra parte, muchos de los programas deben regularizar tierras en deficientes condiciones ambientales, cuya mejora significa altos costos, por no contar con la posibilidad de terrenos para la relocalización. En algunos casos las dimensiones de los lotes son de 30 m<sup>2</sup> o menos, dependiendo de la densidad de cada una de las áreas a regularizar y la disponibilidad de tierra. Se ha legalizado tierras destinadas a otros usos como plazas, equipamiento colectivo, etc. y que fueron invadidos por pobladores ante la falta de otras tierras disponibles. En los casos donde se produjeron estas situaciones, se han generado conflictos con los ocupantes de barrios vecinos al área ocupada, que reclaman por el mantenimiento del uso originalmente previsto. Ciertas "regularizaciones" han servido, para "limpiar" una zona de la ciudad con el fin de ser utilizada por los sectores de medios y altos ingresos. Depende del sector inmobiliario y sus necesidades en el área urbana en su totalidad.<sup>82</sup> Por otro lado, momentos distintos de legalización genera problemas distintos. Una situación es que el asentamiento esté aún poco densificado y otra es que esté muy consolidado, como en Caracas.

---

<sup>81</sup> En los sectores populares urbanos los jóvenes muestran mayor interés por conocer acerca de este componente. Hipotéticamente esto mostraría una mayor relación entre la socialización en las ciudades y la tendencia al uso de registros y documentos (Calderón, 2002).

<sup>82</sup> En Chile se regularizaron los terrenos de los campamentos invadidos con anterioridad al 11 de septiembre de 1973; los mismos fueron expropiados con el fin de indemnizar a los propietarios invadidos y en ningún caso se pretendió consolidar con dicha legislación un derecho de los ocupantes ilegales sobre tales terrenos.

### **c. Los programas de mejoramiento urbano y los problemas de dominio**

Los programas exclusivamente de regulación o mejoramiento urbano han comenzado a ejecutarse, en algunos casos, varios años antes de la legalización y muchos de ellos no han sido aún formalizados; poseen, especialmente en países donde aún no hay catastros actualizados, serios problemas de dominio (tierras ejidales vendidas a privados, títulos supletorios, dominios privados de instituciones públicas, etc.). Quizá el caso más paradigmático es Venezuela, donde se han mejorado los barrios desde hace décadas, pero siguen aún sin la legalización de dominio que comenzaría en el 2003. De cualquier forma no podrán ser regularizados desde el punto de vista urbano ambiental, según la legislación vigente; deberá cambiarse la misma o hacer excepciones como ha ocurrido con la mayoría de los casos exclusivos de legalización.

Por otro lado, cuando se habla de regularización urbana, es realmente más un mejoramiento que una regularización, pues los patrones municipales no pueden ser sostenidos en estos asentamiento (dependiendo de su tipología; no es lo mismo los barrios de ranchos de altas densidades de Caracas, que los asentamientos más “planificados” de Buenos Aires, que se diferencian de las villas).

## **3. Programas de regularización y política urbana**

Salvo excepciones, la mayoría de los programas de regularización (desde los de dominio a los integrales) aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto. Esta situación no tiene relación exclusiva con los programas, o ellos no son la causa de lo que ocurre, sino de la forma de llevar a cabo la política urbana, sectorizada y desarticulada. Los planes directores, reguladores o los códigos de planeamiento y/o construcción sólo regulan y gestionan la ciudad “legal”, y en escasas ciudades incluyen a la ciudad “informal” en las políticas. Por lo tanto, transitan en dos carriles separados. Sólo que en muchos de los programas de regularización se consideran las políticas específicas urbanas, en relación a las reglamentaciones sobre usos y ocupación del suelo. En la mayoría de los casos analizados, las regulaciones estatales han debido flexibilizarse para ser aprobadas las regularizaciones, en especial en los programas de regularización de dominio, que deben poseer una aprobación de las autoridades de planificación física de la ciudad para poder inscribir las escrituras, como acontece, por ejemplo, en Tegucigalpa. En Argentina, se han aprobado, también, ordenanzas de excepción a los códigos vigentes en la mayoría de las ciudades que han sido objeto de programas de regularización. Incluso los organismos internacionales como BID, por un lado para los que pueden pagar hay estrictas exigencias ambientales, pero para los pobres plantean hacer las normas más flexibles para poder realizar las legalizaciones más rápidamente.

Entonces, como ya lo decíamos hace décadas, existe una ciudad para los que pueden pagar y otra para los que no pueden, lo único que antes era la ciudad ilegal, y ahora es “legal para pobres”. Se acepta la ciudad informal, para hacer a toda la población legal: pagan impuestos, pueden sacar créditos, etc. Una cuestión fundamental a plantearse es hasta que punto las normas deben flexibilizarse, dado los graves problemas urbano ambientales que poseen muchas de los asentamientos informales objeto de programas de regularización. Desgraciadamente se han realizado sin tener en muchos casos en cuenta los impactos negativos que pudiera tener estas regularizaciones de dominio, donde incluso será muy costoso y complicado técnicamente, y en algunos casos, imposible, regularizar desde el punto de vista urbano-ambiental, o incluso, sólo mejorar el asentamiento ahora legal desde el punto de vista de dominio. Por otro lado, experiencias como las ZEIS en Brasil, se toman zonas liberadas de reglas formales de uso y ocupación del suelo (Alfonsin, 2001). Es decir que se plantea la “legalización” versus regularización, regularizados ante la ley; pero con la consolidación que poseen muchos de los asentamientos, ya regularizarlos urbanamente es imposible. Sólo existen antecedentes en algunas ciudades brasileras, como Porto Alegre, donde se ha contemplado la existencia de la ciudad ilegal en la nueva propuesta de Plan Director, incluso legalizando, de alguna manera, la informalidad a través de la existencia del urbanizador social. Pero ello ha llevado a diversas controversias y aún no ha sido aprobado.

También existe una ambigüedad de las políticas urbanas, facilitada por la organización administrativa municipal: por lo general hay sectores completamente separados, unos se ocupan de los pobres (vivienda popular, regularización, etc.) y otros de los intereses de los agentes inmobiliarios (operaciones urbanas, zoneamiento, etc.). Las dos políticas son definidas de modo independiente, como si la ciudad de los pobres

no fuera el resultado (el resto) de la ciudad rica. Se asiste actualmente a una contaminación de las administraciones municipales —incluso las de izquierda— por las ideas de “marketing” de las ciudades; de competitividad y productividad que las califique para recibir empresas modernas o turistas solventes; de “sociedades” entre los sectores público y privado; y de la necesidad de buscarse un “consenso” entre los habitantes para los proyectos de interés de “la ciudad” (Silva, 2000). Pero esa ambigüedad ocurre sobretodo porque los movimientos populares están ausentes de la discusión sobre la gestión urbana.

#### **4. Regularización, participación e inclusión social**

Los programas poseen muy diferentes formas de relación con la población objeto de los mismos, dependiendo especialmente de la época de su formulación, de los objetivos políticos que tengan los formuladores/implementadores y de la masividad de los programas. En aquellos que han comenzado hace varias décadas, y son sólo de dominio, la participación activa de la población en la implementación es mínima. Mientras que en aquellos programas que se realizan en los últimos años y son implementados de manera descentralizada o directamente por gobiernos locales, y generalmente poseen componentes de mejoramiento urbano o son programas integrales, la participación es mucho más amplia.

Los distintos grados de participación condicionan los resultados que se obtengan de los programas. Una participación mayor asegura un resultado mejor en términos de los objetivos planteados. Involucrar a la población en todo el proceso de regularización significa comprometerse con el programa al mismo tiempo que se definen cuestiones fundamentales conjuntamente, como el precio a pagar por la tierra, lo cual significa una posibilidad de conseguir mejor desempeño del programa, no poseer morosidades, etc. Incluso en los programas en donde la población no participa de la formulación, pero sí de la implementación, como en los Programas de mejoramiento de barrios con financiamiento del BID, la población se ha involucrado en los mismos, lo que ha servido también para fortalecer los vínculos sociales entre la población de los barrios.

Lo que resulta más complejo, y ello tiene relación con la inclusión social, es la participación en otras instancias de la ciudad, más o menos cercanas al entorno del área regularizada. Pues incluso esta participación de la población en “su” asentamiento, que significa, muchas veces, en “su” cooperativa, asociación, patronato, etc. significa que entra en contradicción con sus vecinos (por colindancias, áreas comunales, etc.) lo que significa que no se sale del “gueto” que significaba vivir en un asentamiento informal, sino que el gueto mejora en sus condiciones de dominio y quizá urbano-ambientales, pero no significa una inclusión desde el punto de vista social. Y a veces, tampoco urbano, según el tipo de asentamiento ilegal que se regulariza. Por ejemplo, la mejora urbano-ambiental de una villa no significa que pueda convertirse en un barrio más de la ciudad o del área metropolitana, por un lado por su configuración física, pero por otro lado por sus condiciones sociales. Y mucho más en aquellos casos que están habitados por parte de la población que comercia con el narcotráfico, por ejemplo.

La cuestión de la participación ayuda a la inclusión, pero si se consideran también otras instancias de participación. La ciudad segregada va a continuar existiendo, quizá en mejores condiciones especialmente en relación al peligro del desalojo, y a veces con mejoras ambientales. Pero estos son los límites que plantean estos programas.

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

Aunque en la mayoría de los programas el requisito para poder acceder a los mismos es que no se posea otra propiedad, en muchos países, dado la inexistencia de los catastros unificados, aún puede existir personas que posean varios terrenos; y por otro, también muchas familias poseen varios terrenos

a nombre de sus hijos pequeños, o de otros parientes, lo que los hace pequeños agentes inmobiliarios.

## 5. Procesos centralizados versus descentralizados

Si la descentralización es sólo de responsabilidades y no de recursos, como ocurre en Nicaragua, los programas pueden poseer una cantidad de problemas justamente por falta de recursos de los municipios. En otros programas, como los que poseen financiamiento del BID que son descentralizados a los estados/provincias, los recursos también se descentralizan y pueden tener mejores resultados dado que la población puede participar más en las decisiones por lo menos en la etapa de la implementación.

En El Salvador, por ejemplo, hasta 1999 los programas de regularización de tierra y de mejoramiento de vivienda se manejaban a nivel central y no se articulaban con las políticas de ingreso-gasto a nivel municipal, lo cual no contribuía al proceso de descentralización que se pretendía impulsar; incluso el presupuesto del ILP era una decisión discrecional del Presidente de la República dentro del monto total del presupuesto. Los programas centralizados y masivos han sido exitosos en cuanto al número de títulos otorgados, pero no han trabajado con la comunidad, tratando con ellos los problemas para generar concientización y organización social. Los programas descentralizados, en general poseen también un componente importante de participación de la población, lo que puede hacerlos más caros, en términos de los costos de implementación, más lentos, pues los “tiempos sociales” en general no son iguales que los tiempos políticos. Muchos de los programas centralizados de regularización de dominio otorgaban títulos a las organizaciones sociales, y después estas tenían que hacer la tramitación para que cada familia obtenga su escritura.

Los diferentes programas definen el tipo de actores intervinientes, su interrelación y los aportes específicos que hace cada uno de ellos en cada uno de los programas. Los arreglos institucionales más frecuentes en las regularizaciones son los siguientes: los propietarios originales de la tierra, organismos nacionales, provinciales/estadales, municipios, ONG, cooperativas, asociaciones de fomento, mutuales, etc. Esta situación complejiza las acciones. Por otra parte, hay falta de equipos técnicos, en especial municipales y provinciales, con la solvencia técnica necesaria para llevar adelante estos programas; burocracia y escasa flexibilidad de los municipios y organismos provinciales en relación a la dinámica de algunas ONG o grupos organizados de beneficiarios; cambio de autoridades, lo que redundo en atrasos en el traspaso de información importante para la continuación de los programas; competencias interinstitucionales, entre un mismo nivel de gobierno o entre diferentes; hacer primar criterios políticos (clientelismo) frente a los técnicos.

Los niveles de Estado que actúan en cada uno de los países están en estrecha relación con el tipo de organización político-administrativa que poseen. Así, en países unitarios, como Chile y Perú, pertenecen fundamentalmente al nivel nacional, mientras en Brasil y Argentina, por ejemplo los gobiernos estadales, provinciales y los municipios, muestran un mayor nivel de injerencia. En Perú entre 1981 y 1995, los municipios administraron las políticas relacionadas con la regularización de la tierra, pero a partir de 1996 el gobierno centralizó las mismas retomando la regularización, lo que ha causado ineficiencias e ineficacias pues aún las agencias locales deben responder a las demandas diarias de la población, pero no poseen el control integral de la problemática; recién vuelve al ámbito local en los últimos años. En cuanto si la descentralización es más efectiva en el manejo de tierra, existen ejemplos de centralismo como en México, por ejemplo, donde el nivel central ha sido muy efectivo en regularizar tierra en los asentamientos en ejidos. Aunque también tiene relación con la dependencia de la institución específica de legalización de tierra y no sólo del nivel de gobierno; por ejemplo, los resultados de CORETT, en el mismo México, fueron mejores cuando ésta dependía del área agraria que cuando pasó a la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social.

También juegan un rol importante en los diferentes procesos de regularización la organización social de la población; por ejemplo, la fuerza de los patronatos en Honduras, así como de otras asociaciones en Ecuador y Argentina, entre otros, define el nivel de clientelismo y las intrincadas tramas internas de la informalidad (la existencia de los narcotraficantes en Brasil, Colombia, Argentina); las “maras” o pandillas en Honduras y El Salvador, entre otros. Interesa señalar que hay una cantidad no despreciable de programas de legalización que conforman un componente dentro de programas de fortalecimiento institucional, o de

ajuste fiscal, y no dentro de desarrollo social o urbano. También tienen que ver con la institucionalización del país, que es desarrollo social frente a infraestructura y vivienda, por ejemplo.

## **6. Recuperación, replicabilidad y recaudación impositiva**

### **a. La recuperación**

Respecto a la recuperación existen cuestiones que se relacionan con la definición del precio, pero también por la institucionalización: si el recupero va a rentas generales de los municipios, por ejemplo, o poseen una cuenta especial. No existen datos, salvo en algunos casos de alta morosidad; en otros, el precio pagado por la tierra es muy bajo y por lo tanto las reinversiones en la comunidad podrían llegar a ser muy limitadas.

Si los programas son a nivel nacional, los ingresos por el pago de la tierra regularizada van a Tesorería general, y, al igual que en el caso de rentas generales de los municipios, se utilizan para otros fines. O lo dan en garantía de un préstamo para el mismo municipio, como ha ocurrido en Tegucigalpa. En los casos que se realizan con financiamiento externo, las recuperaciones son utilizadas para amortizar la deuda.

### **b. La replicabilidad de los Programas**

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

### **c. Legalización y recaudación impositiva**

En cuanto a cómo mejora la recaudación impositiva global de un Municipio por la legalización de dominio —por pago del impuesto inmobiliario—, esto es bastante complejo de analizar, pues en algunos programas hay exenciones; en otros, gran evasión. Y también los sectores de altos ingresos evaden, en parte, los impuestos, además que las bases impositivas, en muchos casos, son totalmente inequitativas, como en la ciudad de Buenos Aires. Una estimación del patrimonio urbano no regularizado indica que el mismo sería de unos 500 millones de dólares y el impuesto inmobiliario potencial anual podría llegar a 5 millones de dólares. En Colombia, cada dólar invertido en vivienda rinde 1 dólar y 60 centavos en ingresos fiscales; un estudio similar aún preliminar en Perú señala una relación de casi 1 a 2 (Paranhos, 2002).

## **7. Legalización y crédito**

Se coloca<sup>83</sup> que una de las cuestiones fundamentales para la legalización es que la población pueda acceder al crédito. Pero algunos datos existentes sobre el tema, no definen esa relación tan claramente. En Perú, si se observa la relación entre los títulos de propiedad oficiales y el acceso al crédito, los resultados de un estudio muestran que el 34% de las viviendas de Lima a las que COFOPRI otorgó títulos de propiedad en 1998 (23.965 de un total de 70.725 viviendas) consiguieron varios tipos de financiamiento provenientes de bancos, agencias de préstamo o familiares, para efectos de hacer mejoras o renovaciones en sus hogares (Calderón, 2002). En 1999, alrededor del 18,3% de las viviendas tituladas (23.804 de un total de 129.588) obtuvieron dicho financiamiento.

Pero un dato sustancial a evaluar es la fuente financiera de la que provino el crédito: entre 1998-1999 las familias tituladas de Lima obtuvieron el crédito en un 100% de dos entidades públicas: el Banco de materiales, cuya contribución en 1999 alcanzó el 84%, y la Empresa nacional de edificaciones-ENACE. Para otorgar sus créditos, a la banca privada no le interesaba si las familias

---

<sup>83</sup> Siguiendo los argumentos de De Soto (2003).

contaban o no con título de propiedad, sino su nivel de ingresos y capacidad de gastos. De las familias que no tenían título de propiedad, el 72% utilizó sus propios ahorros y el 26% recurrió al crédito. Es decir que las familias formalizadas por COFOPRI accedían a más créditos que las no formalizadas pero bajo el apoyo del Banco de materiales que otorgaba créditos subsidiados a 7% de tasa anual. Las razones argumentadas por quienes tenían título para no acceder a crédito formal eran el temor a no poder repagar el préstamo (50%), el riesgo que implica endeudarse (32%) y las tasas de interés altas (8.8%). En términos generales la población de menores ingresos enfrenta dificultades para acceder a las instituciones financieras formales porque la tecnología utilizada por éstas no se adapta a sus requerimientos y les implica elevados costos de transacción no monetarios (tiempo de trámite, exigencia de requisitos). A su vez, para las instituciones financieras formales también resulta costoso otorgar préstamos de pequeños montos.

La bibliografía oficial considera que, fuera de las familias regularizadas, el principal beneficiario de los procesos de regularización del suelo es el sistema financiero. Pero el sector financiero privado nunca ha prestado a los pobres pues nunca los ha considerado sujetos de su actividad crediticia. La idea de que la existencia de garantías es suficiente para el desarrollo de mecanismos de crédito no es válida. El único crédito que ahora se desarrolla para las familias de bajos ingresos es el micro crédito para micro y pequeñas empresas<sup>84</sup> (Riofrío, 2001). Como señala Duahu, la utilización de la vivienda o la tierra de los sectores de bajos ingresos como garantía formal para la obtención de crédito se basa en supuestos que no se verifican en los contextos nacionales en los que los programas de regularización se aplican (Duhau, 2002).

## 8. Programas de regularización y multiplicación de la informalidad

Como se dice en relación a las soluciones de los problemas ambientales que generalmente “se realizan al final del caño”, es decir que se trata de mitigar los problemas derivados de la contaminación, pero no se atacan los generadores de la misma, los programas de regularización pueden ser vistos de la misma forma. Una vez que la informalidad se halla presente, se realizan acciones para solucionarla y escasamente se trabaja para que ella no ocurra (en el Capítulo IV se plantean algunas políticas posibles al respecto). Por lo tanto, como la pobreza ha aumentado en muchos de nuestros países, o por lo menos no ha disminuido en términos absolutos, se siguen reproduciendo las ocupaciones, o el funcionamiento del mercado informal, pues no se opera estructuralmente para que ello no ocurra. Incluso podría haber una hipótesis que empeoran las situaciones de ocupaciones y/o de mercado informal, pues luego los regularizan.

Interesa mencionar que por ejemplo en Bogotá, el costo de los servicios públicos en los programas de mejoramiento de los asentamientos informales le cuesta a la municipalidad 2.7 veces más que en los asentamientos formales. En dicha ciudad, aun después de un programa masivo de legalización urbana en los últimos tres años, existen miles de familias localizadas ilegalmente en zonas de reserva y/o alto riesgo, en espera de pagos para su relocalización. Se han legalizado más de 320 barrios desde 1998, y existen 173 en un proceso de aprobación; pero, en paralelo, se han invadido más de 34 Ha, por lo cual será necesario una nueva amnistía para darles cubrimiento pero lo que definitivamente se necesita es una forma de prevención (Aristizabal y Ortiz, 2002). La legalización va detrás de las ocupaciones también en Perú; entre 1998 y 1999 el número de viviendas regularizadas fuera de Lima aumentó de 17.929 a 48.869, también aumentaron las carentes de títulos de propiedad de 371.005 a 392.436, lo cual pone en evidencia la persistencia de los mecanismos de invasión (Calderón, 2002). Sólo en la ciudad de Lima la COFOPRI estimaba que se habían creado 214 asentamientos con 25.000 familias en los últimos cinco años.

En Brasil, mientras se regularizan algunas favelas, muchas otras aparecen o son densificadas. La valorización inmobiliaria, combinada con la reducción de los ingresos, desencadena desplazamientos “en cascada” —de una clase social sobre la inmediatamente inferior— hacia los barrios menos caros. Las favelas pasan a ser presionadas por una demanda de mayores ingresos, que induce una parte de los habitantes a transpasar sus inmuebles. Por otro lado, las familias de bajos ingresos ya no pueden instalarse en aquella favela, pues los precios se han tornado muy caros después de la urbanización (Silva, 2000).

<sup>84</sup> Es decir que familias hipotecan su vivienda por un pequeño crédito empresarial, cuando lo conveniente sería la prenda empresarial. Resulta sorprendente que los ideólogos de estos procesos sostengan que el fin de los procesos de regularización del suelo sea el uso de la vivienda como un capital empresarial. No sería necesario regularizar más de un millón de predios para desarrollar el mercado de crédito para una fracción de familias empresarias.

## 9. Procesos de regularización y dinámica de los mercados de tierra

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

En Perú, la legalización masiva ha tenido impacto sobre el mercado de tierras pues el precio del terreno vacío ha aumentado notablemente. El mercado informal de suelo, única opción de los pobres se torna en un mercado formal para familias de mayores ingresos. Se genera más exclusión urbana y social. Quienes han ejecutado el proyecto de formalización peruano han supuesto que ello bastaba para que el mercado opere y genere desarrollo. Esta paradoja nos remite a la cuestión de fondo de todo proceso de formalización: las acciones de regularización de la tenencia del suelo pueden ser efectuadas al servicio de diferentes marcos y propuestas del desarrollo (Riofrío, 2001).

La regularización estimula el mercado del suelo, en la medida que induce la demanda de predios disponibles y la oferta por parte de quienes adquirieron irregularmente un lote en una perspectiva especulativa, así como la aparición de una demanda proveniente de sectores sociales de mayor nivel socio-económico que el correspondiente a la población inicial. Por lo mismo, induce una aceleración del proceso de densificación del asentamiento. Existen evidentemente componentes especulativos no sólo por el lado de la oferta sino también de la demanda; es decir, una parte de quienes adquieren un lote a través de procesos de urbanización irregular, lo hacen desde el inicio como una forma de inversión especulativa (por pequeña que sea la escala de la misma) y están dispuestos a vender en el momento que el proceso de consolidación y/o la regularización, hayan producido aumentos de precio significativos. Otra parte de los que adquieren lotes en condiciones de irregularidad, aún cuando no hayan tenido originalmente una intención especulativa, resulten tentados a vender posteriormente cuando los precios del suelo ofrecen la posibilidad de obtener sumas que difícilmente podrían llegar a reunir por otros medios.

La regularización, aún antes de concretarse, es decir desde el momento que es anunciada y se traduce en la presencia de funcionarios del organismo regularizador, provoca un aumento prácticamente inmediato de los precios del suelo. Salvo que haya pactos expresos o compromisos firmados con anterioridad como ha ocurrido en algunas colonias de Tegucigalpa. En otras realidades, como en Jujuy, Argentina, en el contexto del PROMEBA, aún no había finalizado el proceso de legalización a sus ocupantes, que parte de éstos ya los habían vendido con compromisos de venta a precios de mercado (dado que se trataba de un barrio muy cercano al centro de la ciudad y por lo tanto con alto valor relativo del precio de la tierra en el mercado formal). Por otra parte, el mejoramiento y la regularización son incentivos a nuevas ocupaciones. Incluso se hacen censos con anterioridad a la regularización, y luego, cuando comienza el proceso, ya existe una cantidad de nuevos ocupantes. A veces, incitados por clientelismo, por algún puntero político; otras, por las mismas organizaciones o por los familiares que ya son ocupantes, dado que la presión existente por suelo es muy grande (existen muchos allegados; gran hacinamiento, etc.).

La valorización de los barrios regularizados, y de sus entornos pueden significar que los pobladores no puedan pagar impuestos y tasas acordes con las valuaciones y por lo tanto, deberán dejar el lugar donde habitan y volver a ocupar. Ello ya ha ocurrido en algunos barrios, donde se han transferido los boletos de compra-venta. Por ejemplo, interesa mencionar la valorización producida en la ciudad de Buenos Aires, en relación a la regularización de las villas. En la villa 21/24 el precio pactado para su venta fue de US\$1.80 el m<sup>2</sup>, en junio de 1992 y cuatro meses después una fracción de tierra ubicada frente a la villa y del mismo dueño había alcanzando el precio de US\$27 el m<sup>2</sup>.

En Perú, la intervención estatal, en los sectores más pobres, como la aplicación del programa de legalización de la propiedad a través de COFOPRI cambia las circunstancias urbanísticas del predio y en consecuencia hay un incremento de valor del predio. Pero depende de la antigüedad del asentamiento. En términos generales, en las zonas consolidadas y antiguas no se ha desarrollado un mercado ni procesos de movilidad residencial, aunque en las no consolidadas, pero tituladas, se observan casos de tendencias a la venta. En los asentamientos antiguos y consolidados los propietarios beneficiados por la COFOPRI atribuyen a sus predios un gran valor de uso, asociado al simbolismo que representó muchos años de esfuerzo o sacrificio, a las redes sociales configuradas, entre otros. Por tanto no desean ofertar



sus viviendas y no se ha producido una movilidad residencial significativa. En los asentamientos nuevos y poco consolidados, en cambio se observa dinamismo en las ventas (Calderón, 1999).

Evidentemente, la política de regularización significa colocar tierra en el mercado formal y existe una polémica en torno a los alcances que posee esta situación. Aunque todavía resulta prematuro sostener que la política de regularización está desarrollando un mercado inmobiliario formal en los barrios populares, en sustitución de las transacciones informales de antes. Como dice Alfonsin, para los autores “catastrofistas”, el mercado es implacable y el esfuerzo público en regularizar y equipar los asentamientos es, *ex-post*, apropiado privadamente por los que siempre lucran con la creciente urbanización de la ciudad; según esta autora, para los “románticos” la comunidad puede resistir el asedio del sector inmobiliario. Los “realistas” reconocen la existencia del problema y procuran analizarla, tratando de entenderlo y buscar soluciones adecuadas a los intereses tanto públicos como de los habitantes de los asentamientos regularizados (Alfonsin, 2001). Es que estos asentamientos, por haber sido regularizados no se convierten en una isla aislada de la sociedad y del mercado; así como no es posible “congelar” la población de la villa o el asentamiento ni impedir nuevas localizaciones, tampoco es posible que los terrenos regularizados queden fuera del mercado (salvo en los casos que posean restricción de venta por un determinado número de años). Algunos instrumentos, como la concesión del derecho real de uso, utilizado en Brasil, trata de proteger al habitante, aunque significa que posee una tenencia intermedia.

Interesa mostrar el proceso de sustitución de habitantes en dos ciudades que han desarrollado políticas consideradas progresistas, en Brasil.<sup>85</sup> En Diadema, ciudad de la Región Metropolitana de San Paulo, en favelas<sup>86</sup> investigadas —Barão de Uruguaiana (127 lotes) y Villa Olinda (573 lotes)— habían crecido lentamente desde los años setenta. En los dos casos se puede constatar que gran parte de las familias que viven allí actualmente llegó a las favelas en el período en que la municipalidad y asociaciones comunitarias definieron el proyecto de urbanización y listado de beneficiarios (Uruguaiana en 1989 y Villa Olinda en 1992); o sea, muchas familias vendieron sus derechos antes de la ejecución de las obras. Ese proceso de sustitución sigue con intensidad en años posteriores y dirigentes comunitarios confirman la importante alza de los precios después de la urbanización.

En Goiânia, capital del estado de Goiás, las dos favelas estudiadas —D. Fernando (581 lotes) y Conquista (271 lotes)— resultan de procesos de ocupación organizados por movimientos populares: el primero en un terreno de propiedad de la iglesia católica (en enero de 1987) y el segundo en terreno particular (en septiembre de 1993). Las garantías de permanencia a los ocupantes ocurrieron casi inmediatamente: en D. Fernando, la iglesia otorgó a los mismos un documento provisorio de cesión gratuita y firmó un compromiso de donación después de quince años a las familias no propietarias de otro inmueble; en Conquista, dos meses después de la ocupación, hubo un decreto municipal de expropiación. En los dos casos es muy evidente la gran cantidad de ventas inmediatamente después de esas garantías, sin esperar las obras de urbanización. Los traspasos son menos intensos en los años siguientes, incluso después de las obras. No más que el 50% de ocupantes iniciales del D. Fernando y 43% del Jardín Conquista siguen en la favela.

Estos procesos de sustitución pos-urbanización ocurren en ciudades con políticas urbanas diferentes, aunque las dos dirigidas por partidos de izquierda en el período de los hechos. El Programa de urbanización de favelas fue el principal programa habitacional de Diadema en el período 1982/1996;<sup>87</sup> alcanzó a urbanizar totalmente (pavimentación, redes de agua, alcantarillado y drenaje) 97 favelas e iniciar obras en otras 76, de las 192 favelas de la ciudad. El programa promovió la regularización de la tenencia mediante la Concesión del derecho real de uso-CDRU por 99 años y dio apoyo al proceso de negociaciones entre propietarios y asociaciones de núcleos localizados en terrenos particulares. Las obras en las favelas estaban articuladas con la urbanización de la periferia de Diadema, originada de fraccionamientos irregulares. Como resultado de la política urbana de la municipalidad, las favelas de Diadema se han tornado atractivas para una demanda de mayores ingresos, ya sea porque la ciudad ha mejorado o porque las mismas adquirieron una fisonomía de barrios “normales”.

<sup>85</sup> Tenemos la hipótesis que ello ha ocurrido en otras ciudades pero se deberá desarrollar una investigación al respecto, para obtener información.

<sup>86</sup> A partir de un trabajo de investigación realizado en nueve ciudades brasileras (Silva, 2000).

<sup>87</sup> Con cuatro administraciones sucesivas del Partido de los trabajadores.

Goiânia cuenta con 188 “*posses*”: 124 en terrenos de propiedad pública, 22 en terrenos en parte públicos, y 42 en terrenos totalmente particulares. Cuarenta “áreas de *posse*” poseen procesos de regularización jurídica; la población total es de 134.000 personas, o sea, el 13,3% de la población total de la ciudad. Parece muy claro que la facilidad de participar otra vez en invasiones organizadas y tener sus derechos reconocidos juega un rol importante en las decisiones familiares de traspasar los derechos en las favelas (*posses*) en proceso de regularización. Por otro lado, la calidad de la urbanización en las *posses* regularizadas es relativamente buena y los precios relativamente bajos (suelo y obras son casi enteramente subsidiados), lo que hace aumentar la demanda.

En las dos ciudades, el traspaso de los terrenos/viviendas se hacen sin títulos de propiedad plena registrados: en Barão de Uruguaiana, las familias poseen un título de Derecho real de uso, negociable formalmente; en Vila Olinda, una parte de las familias posee un título de propiedad colectivo y otra parte no posee ningún documento, sólo transfiere informalmente la construcción; en D. Fernando, se traspasan los documentos de cesión dados por la iglesia; en Conquista, se hace la venta informal de la construcción. Pese a la precariedad de los títulos, la demanda por la favela aumentó, en Diadema y Goiânia, porque las mismas han adquirido características de barrios “normales”.<sup>88</sup>

En síntesis: en el contexto regional de exclusión social creciente, las políticas habitacionales fundadas exclusivamente en la regularización de asentamientos ilegales tienen muchas limitaciones y provocan diversos efectos contradictorios. Por un lado, cuando hacen sólo la regularización de los asentamientos ilegales, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana: o sea, consolidan los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse.<sup>89</sup> La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales de intervención, las recrea y retroalimenta. Como dice Katzman no existen recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudadanía e integración social entre los pobres urbanos y se requiere una redefinición del contrato social urbano (Katzman, 2003).

Quienes implementan las políticas suponen que con sólo el hecho de ser propietarios, o la posibilidad de serlo, la población, por decisión individual, mejorará su hábitat. Pero ello no es así; pues la población ha mejorado sus viviendas sin aún tener el título en la mayoría de los asentamientos. Y si la legalización significa que debe pagar el terreno, los impuestos y tasas, no poseerá capacidad económica financiera para afrontar los costos de la mejora de su vivienda y entorno. Tampoco es tan cierto lo que plantea De Soto, que el hecho de ser propietarios significa una capitalización importante al tiempo que tienen acceso al crédito, pues se ha demostrado que éste es aún restringido (Fernández, 2002). Los programas son más o menos exitosos, dependiendo de las familias que han sido legalizadas (regularización de dominio) o mejorado su hábitat a través de la “regularización” urbano ambiental. Depende de los países, las voluntades políticas, incluso en periodos políticos distintos dentro de un mismo país. Los mismos han generado impactos negativos “no esperados” cuando han sido expulsores de población, por imposibilidad de pago, o por ser relocalizados, dado que habitaban en un lugar preciado por el sector inmobiliario. Y también beneficios “no esperados” para el mismo sector inmobiliario.

Obviamente que la regularización no disminuye la pobreza, y mucho menos aún si se trata sólo de la legalización de dominio; los distintos tipos de programas son complementarios a las políticas de compensación social fomentadas por las políticas económicas neoliberales implementadas a lo largo de toda la América Latina durante los últimos años, por lo tanto no están orientados a enfrentar las fuentes que originan la pobreza estructural. Como ya se ha dicho, se trata de acciones “al final del caño”.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Los líderes comunitarios de Diadema comienzan a discutir el problema del crecimiento del mercado en las favelas urbanizadas, especialmente el alquiler de viviendas o de piezas.

<sup>89</sup> La pobreza en la ciudad se muestra de diversas maneras constituyendo procesos complejos, en especial con el aumento de la misma, por un lado y los procesos de regularización por otro: hay población pobre que tiene su hábitat legal y población que aún no son tan pobres, que se están empobreciendo y que han tenido que optar por vivir en la informalidad pues ya no pueden pagar un alquiler en el mercado formal, y mucho menos ser propietarios (Mac Donald, 2003).

<sup>90</sup> No se desconoce, por otra parte que evaluaciones realizadas, entre otros organismos, por el BIRF, destacan como positivo la capacidad de focalización de estos programas en sectores de extrema pobreza, como también su impacto en indicadores de salud pública y generación de empleos temporales, y en algunos casos, movilización de recursos comunitarios que produce la provisión de tenencia y saneamiento.

## IV. Recomendaciones

---

Las recomendaciones aquí presentadas se refieren, por un lado, a los programas de regularización para mejorar las condiciones de la población que actualmente vive en la informalidad, y por otro, a políticas para que la informalidad no se repita y multiplique, a pesar de los programas de regularización que a veces toman aspectos parciales; y, además, llegan sólo a una parte de la población necesitada.

Las políticas son de diverso tipo: intervención directa en el mercado de tierras, normativas, impositivas, financieras y de gestión y varios de los instrumentos mencionados pertenecen a más de un tipo. Obviamente que, por los objetivos de este trabajo, las mismas no se refieren a cómo disminuir la pobreza, que, en definitiva, es el elemento más abarcativo de explicación a la informalidad urbana y la necesidad de su regularización, sino cómo, desde la especificidad de la temática de la informalidad y su regularización, se pueden concebir e implementar políticas que, articuladas a aquellas tradicionales para combatir la pobreza, puedan ayudar a mitigarla.

Es fundamental entender que entre los objetivos de las políticas, los instrumentos para viabilizarlas y la aplicación de los mismos hay un largo camino. Cada uno de los tipos de intervención que aquí se recomienda, desde la normativa hasta intervenciones más fuertes en el mercado, y, hasta lo que a primera vista puede parecer más simple, como un curso de capacitación para pobladores, tiene un sin número de situaciones de gran complejidad, atravesados por la escasa transparencia existente en los hábitat informales, que condicionan la regularización. El reconocimiento de los mismos y tratar de explicarlos, es una tarea sumamente importante. Es imprescindible evaluar, asimismo, los "efectos no deseados" de la implementación de las políticas, y entender por qué ocurren. Sin esta comprensión, la mejor política puede fracasar.

## 1. Sobre los programas de regularización

### a. Regularización integral

Es indiscutible que deben realizarse los procesos de regularización de dominio y urbano ambiental conjuntamente así como el trabajo social con la comunidad. Si se realizan mejoras antes que la regularización de dominio, ello acarrea peligros de inseguridad jurídica importante. Se debe evitar, asimismo, la regularización de lotes que se ubican en zonas de riesgo. En estos casos, la regularización de dominio y urbana, son contradictorias y por lo tanto deben implementarse programas integrales de regularización.

Se debe diferenciar las formas de realizar la regularización según tipos de informalidad. Pues hay especificidades que deben ser contempladas; por ejemplo, entre loteos clandestinos (donde actúan los promotores, comercializadores y otros agentes) y las villas, donde esos actores no existen. También se debe esclarecer a la población sobre la relación entre hábitat y el medio natural. A la luz de los conflictos suscitados entre localización de la población pobre y ambiente, concientizar a la misma sobre el medio natural y antropizado y los riesgos que implica su manejo inadecuado es fundamental para una regularización integral. También deben prevalecer el monitoreo de los procesos de regularización durante la implementación de los mismos y a posteriori, para realzar un acompañamiento de los programas lo más transparente posible.

### b. Las potencialidades del nivel local

La evaluación que se ha realizado en los capítulos anteriores muestran, por un lado, potencialidades de los municipios, pero por otros sus debilidades. Entre los aspectos positivos más destacables se encuentran: i) relación más directa que pueden tener con la comunidad respecto a otros organismos de nivel superior, como Provincias/Estados y Nación; ii) mayor conocimiento de la problemática local; iii) mayor conocimiento de quienes son los propietarios privados de las tierras ocupadas, los problemas suscitados entre ellos y los ocupantes y las posibilidades de actuar como mediador de los conflictos; iv) mayor capacidad de monitoreo en la fase de implementación (incluyendo pagos, compromisos tomados por la comunidad, etc.); v) la mayor facilidad —dentro de la complejidad que ello posee— de transparentar el accionar sobre la tierra.

Los aspectos negativos se relacionan con la organización y capacidad institucional de los gobiernos locales en la mayoría de los países de la región, así como la cuestión de los recursos financieros. Una serie de falencias organizacionales los debilitan: existen una cantidad de secretarías, subsecretarías, direcciones, secciones, divisiones; comisiones especiales, unidades especiales de gestión sectorial —catastro, desarrollo urbano, aprobación de urbanizaciones, construcción, medio ambiente, hacienda, etc.—, las cuales no poseen mucha relación entre sí, que es necesario fortalecer con el objetivo de mejorar la capacidad de cada una de ellas y fundamentalmente la articulación entre las mismas. Es necesario, asimismo, capacitar recursos humanos y formar profesionales especializados en la regularización integral, abordando los temas de dominio, registrales, urbano-ambientales y sociales. Para ello se recomienda dar cursos de capacitación y formación específicas. Asimismo, los gobiernos locales deben articular sus acciones con otros municipios, en el caso de participar de áreas metropolitanas; esto es fundamental, pues en muchos casos se aplican políticas diferentes en municipios pertenecientes a una misma metrópoli, lo que repercute tanto en aspectos sociales como territoriales de la misma.

Es fundamental el desarrollo de la articulación entre organismos municipales —algunos de ellos autárquicos o autónomos—, y entre éstos y los otros niveles de gobierno, para mejorar los problemas actuales de descoordinación entre los mismos; por ejemplo, con los catastros rurales, dado las ventas fraudulentas, títulos supletorios, tierra ejidal que se transforma en propiedad privada; dobles titulaciones rurales y urbanas. También se debiera dar una mayor jerarquía al área de tierra y desarrollo urbano-ambiental, dentro de las administraciones locales. Obviamente que la mera existencia de las instituciones no significa un real fortalecimiento institucional, pero puede facilitarlos. También para implementar los programas de regularización y como complemento de la lucha contra la ilegalidad, es imprescindible modernizar los sistemas catastrales existentes y/o implementar nuevos sistemas de

registro, para hacer más accesible la información sobre tierras, manejando un sistema abierto al público. Aunque en muchos países de la región se están realizando esfuerzos sobre estos aspectos, aún falta mucho por hacer en la mayoría de ellos. En cuanto a los recursos financieros es fundamental el repaso de los mismos, desde los niveles superiores de gobierno hacia los municipios, para poder enfrentar el desafío de desarrollar los programas de regularización. De lo contrario, puede haber problemas en la implementación de los mismos, como se ha mostrado en el caso de Nicaragua. Paralelamente, se recomienda la elaboración de un manual de trámites municipales respecto a los procesos de gestión de tierra y vivienda para facilitar la transparencia en los mecanismos de aprobación/legalización/definición de beneficiarios de diferentes programas, etc.

Los gobiernos locales podrían instalar en los barrios a legalizar las “Casas de Tierra” con el objetivo de generar un proceso de asesoría integral permanente: i) técnica, para la construcción; tendido de redes de infraestructura de maneras alternativas a menores costos y colocar la tierra en mejores condiciones ambientales; ii) legal, dirigida, por un lado, a la cuestión de la tierra; y por otro, a todas las situaciones conflictivas actualmente existentes, en términos familiares: mujeres jefes de familia, familias de hecho, separaciones no legales, etc.; iii) igualmente, podrían ser utilizadas para integrar diversos programas relacionados con la construcción del hábitat, la generación de empleo e ingreso especialmente dirigidos a los sectores de menores recursos, que implemente el municipio u otros organismos públicos y/o privados (ONG, cooperación internacional o bilateral).

### **c. Participación de la población**

Las mesas de concertación integradas por pobladores y sus diferentes formas de asociación, instituciones estatales, ONG, y demás actores interesados, son una buena instancia para elaborar y debatir las políticas de regularización a implementar. La cuestión no es sólo la participación de la población, sino la conscientización de la misma en relación a los distintos problemas que se presentan y hacer valer sus derechos. Aunque en nuestras sociedades la población de bajos ingresos, se halla cada vez más cautiva: de los agentes informales, los “traficantes” como los llaman en “Ecuador”, los “piratas” colombianos, y lo que es más grave aun, los narcotraficantes, como tan bien lo expresa Abramo en sus trabajos (Abramo, 2002a, 2000b).

Se debe hacer frente a estas situaciones, trabajando en dos niveles: a) desde el nivel micro, barrial: concientizando a la población, dándole instrumentos para que pueda luchar frente a estos actores que los colocan en una situación de “cautiverio”, y b) desde el nivel de las organizaciones barriales como un todo: una concientización conjunta puede rendir sus frutos positivos.

Los logros de Brasil respecto al segundo nivel son aleccionadores: las firmas conseguidas en 1988 para la Constituyente a favor de la aprobación del usucapión urbano, y en 2001, para el Estatuto de la Ciudad, son logros obtenidos en la lucha de la unión de asociaciones, federaciones de barrios, etc. La pregunta es si es posible ello en sociedades tan fraccionadas, como la actual Argentina, para dar un ejemplo. La dispersión de los sectores de bajos ingresos, por intereses político partidarios clientelares, ha llevado a una fragmentación y más que eso, a un desgaste en las luchas, casi inexistentes en la actualidad. Como se dijo en el Capítulo II, lo fundamental es asegurar la alimentación y han quedado atrás las reivindicaciones por la tierra y más lejos aún las de la vivienda. Cómo recuperar la confianza en los movimientos sociales es una cuestión que escapa a este trabajo, pero que queda en manos de los científicos políticos y sociales, para su análisis y posibilidades de acciones.

En este aspecto, el papel de los profesionales y los técnicos, es importantísima. Se deben promover formas de comunicación más directas, desde la elaboración de cartillas, videos, programas de radio, hasta el trabajo conjunto, “mano a mano” con ellos. También el papel que cumple la educación es fundamental. Y en esto tiene, quizás, un papel positivo la heterogeneidad existente en los asentamientos “informales” que se legalizan. Muchos de los jóvenes que viven en ellos poseen un gran interés por el estudio; otros no, pero habría que incentivarlos. En esto la educación debe ejercer, y lo puede, un papel primordial. Tanto la educación formal en todos los niveles, como la informal, a través de las más diversas formas: cursos y diferentes tipos de capacitaciones.

Por un lado, puede ser un estímulo al estudio en sí, al profesionalismo a través del cual podrán

aspirar a un mejor trabajo. Pero también a desarrollar la creatividad, otra forma de educación, como educación por el arte. En este sentido, los ejemplos del equipo “Crear vale la pena”, que funciona en varios de los barrios más pobres del AMBA (iniciaron sus actividades en la villa La Cava, en el municipio de San Isidro, de las más pobladas y con mayores problemas de violencia y drogadicción) y el teatro barrial, dirigido por un grupo de actores profesionales, que concientiza sobre los problemas de la población más pobre, ayudándolas a movilizarse por sus reivindicaciones, son para tener en consideración.

No se puede dejar de desconocer cuando se definen políticas de mejora del hábitat —como los programas de regularización—, la cuestión de la violencia en los barrios más pobres, otra forma de tener cautivos a la población similar y/o complementaria de la droga, según los países y ciudades/áreas metropolitanas, dentro de ellas. Las políticas integrales de regularización deben estar vinculadas directamente con políticas sociales destinadas a estas problemáticas, pues si no se replicarán en otras áreas (como también la prostitución y el “mercado de niños” en todos los países latinoamericanos). Las relaciones entre esta población y la corrupción a través de las asociaciones, pero también sus articulaciones con lo que podemos llamar el “poder formal”: la policía y hasta en algunos países el ejército, además de la burocracia estatal, tanto a nivel local como provincial y más lejano, el nacional es un dato que debe considerarse a la hora de formular e implementar políticas de regularización con participación de la población.

#### **d. Alternativas de financiamiento, administración de los fondos y recaudación**

*Derecho preferencial de compra:* Cuando se trata de regularizar tierras privadas, ya sea por medio de compra directa o de expropiación, generalmente se pagan los terrenos al valor de mercado, el cual incorpora las inversiones realizadas por el Estado y los pobladores. Es posible utilizar otros instrumentos como por ejemplo el “derecho preferencial de compra” que permite a las autoridades locales negociar con los propietarios condiciones de venta más favorables con el objeto de regularizar la tenencia, a cambio de otorgar a modo de compensación las facilidades para que los dueños de la tierra invadida puedan concentrar los respectivos derechos de edificación en otros suelos de su propiedad.

Como los pobladores que viven en asentamientos irregulares generalmente no pueden pagar las tierras a precio de mercado, es común que el Estado absorba la totalidad o parte del costo de la regularización en forma de subsidio. Esto significa que los costos que el Estado se evita al no planificar la necesidad de tierra urbana para los pobres, termina pagándolos en el mediano y largo plazo a niveles significativamente más altos. Desde esa perspectiva, la posibilidad de instrumentar un banco de tierras para apoyar el crecimiento urbano, como se menciona más abajo, no se plantea como una disyuntiva para el fisco entre gastar o no gastar, sino entre gastar ahora o tener que gastar más a largo plazo.

Por otra parte, si se instrumentaran algunas de las medidas como la redistribución progresiva del impuesto inmobiliario y recupero por parte del Estado de sus inversiones, el mismo podría disponer de recursos específicamente asignados a la adquisición de las tierras; es decir, financiar con recursos que no afecten el equilibrio presupuestario, un mayor nivel de gasto social.

*En relación al pago de la tierra por parte de la población.* Se debe contemplar formas de pago específicas para la población más pobre, con el objetivo que puedan acceder a planes de regularización. Una cuestión es la definición del precio de la tierra y otra el plazo de pago. Si se define la venta de la tierra a sus ocupantes a precios de valor catastral —cada vez más cerca del precio de mercado, dado los revalúos aplicados en la mayoría de las ciudades de la región—, se debiera contemplar formas de pago en función de las posibilidades de cada familia.

Por ejemplo, en algunos municipios se define el plazo de pago en dos años, pero tienen alta morosidad (el caso de la Colonia Japón, en Tegucigalpa, por ejemplo, posee el 55,6% de morosidad en el pago). En proyectos que se desarrollan actualmente, se está diseñando una estrategia de financiamiento que incluya las posibilidades de pago de las familias, con lo cual no existirá una sola forma, sino los plazos y las

formas dependerán de la economía familiar (pagos quincenales, por ejemplo; plazos de hasta ocho años) para poder disminuir la morosidad; se utilizará garantía hipotecaria. Pero debe contemplarse aquellos casos en que la población deja de pagar por imposibilidad económica, y los riesgos de desalojo producido por remate de su terreno; y, en casos extremos, el subsidio total que debiera dar el Estado. La minimización de la morosidad beneficia al municipio y a la población, pues revertirá sobre ella la recuperación por el pago de tierras. Esto puede estar articulado a un plan de inversiones, desarrollado a partir de propuestas definidas entre un equipo técnico y la población, determinando ésta última las prioridades de las inversiones a realizar.

La generación a nivel del municipio, de cuentas especiales para cada una de los asentamientos que se legalizan permite llevar un seguimiento de los ingresos percibidos en materia de recuperación de la inversión en el costo de la tierra y los estudios técnicos necesarios (mensuras, urbanización) así como de los costos de registración. Esto significa, también, que se pueda ejercer el seguimiento de la operatoria por parte de los administradores de los fondos, llámense asociaciones de barrio, patronatos (dado que desgraciadamente, la corrupción permea a toda la sociedad). Otra posibilidad que se aplica en algunas ciudades es la formación de un fondo fiduciario.

La política de regularización debe contemplar los costos que acarrea la legalidad en términos integrales, previendo exenciones, períodos de gracia y subvenciones para pago de impuestos y tasas, a las familias de ingreso mínimo. También los programas deben contemplar el servicio de escrituras gratuitas y la revisión de los actuales costos de registro y si ellos pueden ser minimizados. Así como la viabilidad de realizar escrituras conjuntas, aun de títulos individuales, lo que minimiza los costos.

### **e. La cuestión de la recuperación y la paradoja del precio**

¿Es posible pensar en recaudaciones producto de la venta de tierra en programas de regularización para combatir la pobreza? Si son programas exclusivos de legalización, lo que se recauda se podría repasar al barrio en forma de inversiones en servicios y equipamientos; pero hay que ver qué montos se pueden recaudar: si es el precio de venta es “social”, el recupero es casi nulo. Y en países con inflación, es menor aun, es decir insignificante. Si se acerca a valores catastrales y según la morosidad, los montos recaudados podrían servir para realizar obras que redunden en beneficio de la comunidad. Pero si se aplican valores de mercado, la morosidad es mayor. Las políticas para la mora pueden ser distintas según los gobiernos: desde apremios para que el habitante pague, hasta que puede perder la tierra por juicios de desalojo; o dejar en mora durante largos años. Esta es la paradoja que plantea la regularización:

i) Si la tierra es gratis, o la venta con un precio simbólico, no se pueden realizar mejoras urbano ambientales; sólo significa poseer el título de propiedad.

ii) Si el precio de venta es muy alto, los habitantes no lo pueden pagar existiendo gran morosidad, y por lo tanto, tampoco hay posibilidades de realizar obras.

iii) Si el precio es accesible y por lo tanto, los habitantes lo pueden pagar, es necesario analizar qué obras pueden realizarse con los montos recaudados, siempre que el ente recaudador posea una cuenta especial aplicable solamente al asentamiento en cuestión.

En los programas integrales, que son más costosos y en muchos casos son producto de financiamiento internacional, la cuestión que se plantea es la replicabilidad de los mismos a través de los recuperos; pero en la mayoría, los habitantes están subsidiados (en general, sólo pagan simbólicamente el terreno y a veces los costos de escrituración) y los costos de las mejoras son pagados por los gobiernos, nacionales, provinciales y/o locales, dependiendo de los programas. Muchos de estos programas han sido replicados por otros organismos, o por instituciones involucradas en el programa inicial. Por ejemplo, ello ha ocurrido en Argentina, con el PROMEBA, en la Provincia de Salta exclusivamente (aunque el programa ha sido aplicado en 13 provincias y el AMBA) y tiene que ver con la voluntad política de los responsables provinciales.

### **f. Propiedad, legalidad y formas de tenencia alternativas**

Si bien en las recomendaciones de organismos como UN-HABITAT y CEPAL (Clichevsky, 2000) se expresa la necesidad de formas de tenencia alternativa, este es uno de los aspectos más difíciles de implementar, dado el sistema jurídico de propiedad. En muchos países se ha trabajado en el "otro

derecho", con la aplicación de procedimientos innovadores de gestión predial y en varios de ellos, especialmente en los últimos años, se han implementado políticas tendientes a formas de propiedad o tenencia intermedia, como en Colombia, Brasil y Argentina. Dependiendo de la forma de su implementación y el contexto en el cual es aplicada, puede poseer impactos adversos o ser una solución para la población más pobre que no puede pagar por su tierra para ser propietaria definitiva.

### **g. Regularización y desarrollo urbano ambiental**

Es imprescindible que los programas de regularización estén integrados a políticas de desarrollo urbano-ambiental. Estas se deben realizar a partir de nuevas formas de entender, planificar y construir la ciudad, con el protagonismo central de todos los sectores sociales. Es necesario una amplia mirada hacia la ciudad como totalidad, como producción social, dejando de lado la dicotomía ciudad legal/ciudad ilegal.

### **h. Articulación de las políticas de tierra, vivienda e infraestructura**

Se debe considerar formas de producción y mejoramiento de viviendas más económicas, así como formas alternativas de construcción de infraestructura, para que con los escasos recursos existentes, puedan conseguirse mayores soluciones habitacionales. En este caso, existen experiencias muy interesantes vinculadas a:

– *Crédito o subsidio para compra de vivienda o materiales para su construcción* a propietarios legales que no pueden ocupar su tierra por problemas económicos (y que son ocupantes ilegales en otras áreas de la ciudad). Aunque actualmente, con los procesos de legalización, incluso hay propietarios que no pueden construir —por problemas económicos— o poseen una vivienda de alto nivel de precariedad, que es imprescindible ayudar a mejorar. Experiencias de los bancos de materiales son diferentes según quien los haya implementado, desde algunos municipios muy pobres, y por lo tanto con muy limitadas posibilidades, hasta programas nacionales como el implementado en Perú, y que ha dado excelentes resultados.

– *Taller de construcción*, para mejorar las capacidades de autoconstrucción y generar cooperativas de constructores, para replicar su modalidad en otros barrios y promover la generación de empleo a más largo plazo (dado que de lo contrario el empleo generado se agota con la terminación de la implementación del programa de regularización). Según el componente constructivo de que se trate, podría ser realizado por mujeres, como existen ejemplos en algunos países de la región.

– *Manual del constructor, o autoconstructor* que debe responder a las normas que se implementen; podría ser realizado por personal municipal o contratado al efecto, con metodología visual de educación popular y material gráfico sencillo para que pueda ser utilizado por la población, con un mínimo de capacitación.

### **i. Relación con otros programas sectoriales y sociales**

En cuanto a programas sectoriales, por ejemplo, el BIRF está financiando un proyecto en el embalse Guarapiranga, uno de los más importantes del área metropolitana de São Paulo; consistió principalmente en la mejora de asentamientos informales pero como parte de un proyecto mayor de mejora de la calidad del agua. Con una inversión media por familia de US\$4.860, el proyecto favoreció a cerca de 250.000 personas, con importantes inversiones en infraestructura, reasentamiento, educación ambiental, drenaje, control de la erosión y mitigación de riesgos, entre otras áreas. Más del 70% de los beneficiarios tenía ingresos inferiores a tres salarios mínimos. Es decir que desde un proyecto sectorial de agua, se ha dado solución a mejora urbano ambiental de asentamientos informales.

Igualmente, la experiencia de proyectos como el PROSANEAR, de Brasil —centrado en el abastecimiento de agua y servicios de saneamiento en comunidades de ingresos bajos— ha demostrado la necesidad de integrar inversiones sectoriales y programas de regularización para alcanzar la máxima eficacia técnica y en función de los costos. Esto requiere una cuidadosa coordinación entre distintas



instituciones e idoneidad de las instituciones.

Quizás se pueda utilizar algunos programas sociales, como jefes y jefas de hogar —subsidio de alrededor de US\$50 por familia, que se otorga en Argentina, con financiamiento del BIRF— para realizar trabajo comunitario en los programas de regularización; esto es una alternativa importante a desarrollar. Asimismo, la articulación de programas de microcréditos para emprendimientos productivos y los programas de mejoramiento barrial, y como ya se ha expresado, a los créditos para construcción y banco de materiales, puede potenciar dichos programas y hacerlos más eficaces para mejorar las condiciones de vida de la población pobre urbana.

## **2. En torno a la necesidad de nuevos instrumentos para una política de tierra**

El fracaso de las políticas que tienen como objetivo que los pobres accedan a una parcela de suelo urbano, plantea la necesidad de poner en marcha nuevas herramientas de política. La existencia de fenómenos comunes tales como la desocupación, los bajos ingresos y su desigual distribución, el estancamiento de la actividad económica, y la falta de perspectivas en torno a un mejoramiento radical de estas condiciones en los próximos años, otorga pocas perspectivas a la solución de los problemas habitacionales por la vía del mercado formal.

Para minimizar la multiplicación de la informalidad, es necesario dinamizar la tierra urbana privada en el mercado legal así como utilizar la tierra fiscal para implementar políticas para la población de bajos ingresos. Es necesario la implementación de varios instrumentos articulados entre sí —de intervención directa o a través de regulaciones— y con la política urbana en su conjunto para poder obtener resultados positivos de esta intervención. Entre los principales se encuentran:

### **a. Bancos de tierras**

El Estado puede constituir la reserva territorial a través de tierra pública y/o privada; es necesario analizar los diferentes tipos de propietarios fiscales (estado nacional, provincias/Estados, municipios, entes autárquicos) y si están dispuestos a vender, ceder, concesionar sus tierras, así como la calidad urbano-ambiental de las mismas, pues existen algunas con excelente localización y otras en zonas de alto riesgo que por su gran costo de saneamiento no deberían incorporarse al banco. Algunos ejemplos vistos como en el caso de México, han conseguido hacerse de una cantidad importante de reservas. En el caso de necesitar comprar tierra debería hacerse en áreas con infraestructura o próximas a la misma, con lo cual los costos para su provisión son mucho menores (aunque la tierra pueda tener un costo mayor). Ello significa una racionalidad en términos de utilización de la capacidad instalada no utilizada en infraestructura, y a la vez resulta más adecuada a los usos residenciales para la población de bajos ingresos, disminuyendo costos y tiempos de transporte. Por supuesto que es imprescindible considerar las condiciones ambientales de los terrenos a adquirir. Se podría aplicar el derecho preferencial de compra, pero, dado que el propietario puede colocar un precio más alto que el de mercado (precio monopólico), se necesitará definir instrumentos de valuación y control para que ello no suceda. Se relaciona con la cantidad de tierra vacante que existe en las ciudades y que es necesario dinamizar de alguna manera, a través de instrumentos como el impuesto inmobiliario progresivo.

Estas reservas de tierra pueden ser utilizadas para: i) la reubicación de población en "villas" u otras formas de ilegalidad, con densidad mayor que la compatible desde el punto de vista urbano-ambiental o localizadas en áreas de riesgo, a través de donación o cesión de derecho real de uso; ii) mejorar las condiciones ambientales y realizar proyectos de infraestructura social, recreación, ampliación de equipamientos existentes, sede administrativa descentralizada, o "casas de tierra"; u ofertarla en el mercado, para población de bajos ingresos.

Por ejemplo, el municipio de Moreno, perteneciente al AMBA, Argentina, a partir del marco legal que otorga la Ley 24377/94, tuvo un exitoso programa de Banco de tierras. En dos años de aplicación, ha conseguido poseer 4.000 lotes a través de: a) juicio de apremio a los deudores, por el valor de la deuda; b) remate judicial; c) donación directa (más de 1.300 inmuebles de más de 1.000

propietarios). Con el Banco, el Municipio posee tres políticas diferentes: i) lotes que no pueden ocuparse por problemas ambientales: inundables o en áreas de protección ecológica; ii) lotes en muy buenas localizaciones, con precios muy altos quedan en propiedad del Municipio, y iii) lotes que el municipio vende a adjudicatarios.<sup>91</sup>

## **b. Instrumentos normativos**

*Suelo creado y operaciones interligadas.* A través de estos instrumentos, el Estado puede obtener recursos del sector inmobiliario privado para invertirlo en zonas carenciadas. Consiste en aumentar los índices de ocupación de determinadas zonas, por la cual el beneficiario —propietario o empresa inmobiliaria— paga a la municipalidad un valor, que ésta sólo puede reutilizar en planes de tierra o vivienda para sectores de bajos ingresos. Obviamente, se deben definir máximos índices de ocupación sin que entren en contradicción con la calidad ambiental. Experiencias en ciudades brasileñas, a partir de 1987, han sido exitosas, aunque con limitaciones que es necesario evaluar a la hora de definir el instrumento específico a utilizar.

*Reformulación de los parámetros territoriales-ambientales.* Redefinición de usos, índice de ocupaciones, así como las mínimas condiciones urbano-ambientales y de construcción (cotas de inundación, condiciones del suelo, calidad del agua, dimensiones y materiales, entre otras) que deben poseer las áreas destinadas a población de bajos ingresos, y siempre que no pongan en situación de riesgo la salud de la misma. Existe una crítica muy grande a la inflexibilidad de la normativa urbana, pero también la flexibilización total puede involucrar riesgos.<sup>92</sup>

Sería deseable establecer parámetros conjuntamente con la población; de igual forma, habría que realizar experiencias participativas respecto a la construcción social del riesgo, a partir de la visión de los habitantes. Lo que quizá no se aceptaba hace una década o algo más pareciera que actualmente es la única posibilidad de hacer propietarios a la población de bajos ingresos. Sería imposible, por ejemplo, pensar en reubicar, en países pobres como el caso de Honduras, a toda la población que ha ocupado áreas de riesgo, pues no es posible que obtengan financiamiento ni de la alcaldía ni del gobierno central; pero es necesario minimizar los riesgos. Tiene que articularse a recomendaciones de construcción, tener sistemas de alertas ante posibles inundaciones, derrumbes, y concientizar a la población sobre los mismos. Aunque, de cualquier forma, significa soluciones frágiles y vulnerables a los problemas de la población urbana; se debiera, aun en esta coyuntura política económica, defender soluciones mejores desde el punto de vista urbano ambiental.

## **c. Instrumentos tributarios**

*El impuesto inmobiliario como redistribuidor.* Es uno de los principales recursos de origen propio que tienen los municipios y provincias. Pero su recaudación se realiza, generalmente sin diferenciar entre zonas más o menos valorizadas de la ciudad, y faltando un criterio redistributivo, lo que implica subsidiar a los propietarios que poseen viviendas u otros usos (comerciales, de servicios) en áreas donde ha existido un fuerte proceso de valorización, así como en el caso de los terrenos baldíos.

Se debería: i) definir la base imponible, en relación al valor real de mercado de la propiedad (tierra y construcción), con una actualización permanente; ii) implementar el impuesto diferencial, según valor de mercado de la propiedad y aumentando el mismo progresivamente al valor del inmueble; y iii) aplicar un porcentaje del impuesto a las propiedades de mayor valor para financiar obras en los barrios más pobres y con mayores carencias de equipamiento e infraestructura.

*Impuesto progresivo como dinamizador del mercado de tierra.* Se puede exigir al propietario de tierra no edificada o subutilizada, su aprovechamiento bajo amenaza de edificación compulsoria y el pago de un impuesto progresivo, pudiendo llegar a la expropiación. Si los valores del impuesto no puede ser

---

<sup>91</sup> Para este último caso, Moreno tiene un registro de población de bajos recursos. El precio de los terrenos se establece mediante la tasación de la valuación fiscal que significa entre US\$18 y US\$20 la mensualidad, para lotes de 300 m<sup>2</sup> y colocan provisoriamente una casilla de madera, debido a la imperiosa necesidad de ocupación. Aproximadamente se han adjudicado 300 lotes por año.

<sup>92</sup> La disminución de algunas regulaciones, como en Brasil, por ejemplo, han significado un *boomerang*, pues se han disminuido las superficies de los lotes, y de cualquier forma se ha invadido la tierra para áreas verdes y equipamiento.

solventado por los propietarios, éstos podrían resolver vender, aunque sea a bajos precios (relativos). Esto posee tres objetivos: i) la población pobre podría comprar un terreno en el mercado formal; ii) densificar áreas urbanas por uso de tierra vacante, mejorando la economía urbana; y, iii) el Estado recaudaría mayores impuestos, pudiendo destinar parte de los mismos para créditos y/o subsidios a los sectores más pobres. Este impuesto es aplicado en Brasil y se intenta implementarlo en otros países de la región, pero aún con limitaciones. En algunos, como Argentina, existe un impuesto diferencial entre terreno construido y baldío, siendo mayor en este último; pero la diferencia es tan mínima que los propietarios prefieren pagarlo. De ahí es el resultado, ya comentado, de la cantidad de tierra vacante existente en el AMBA. No se desconoce la relación entre precios del suelo y valor de los impuestos, por lo cual, cuando este último sube, pueden bajar los precios. Esta es una dificultad operacional importante para definir el instrumento de aplicación.

*Captación de valorización generada por el Estado.* Se trata de instrumento cuyo objetivo es la recuperación de mayores valores de la tierra (o plusvalías) generados por acciones estatales como cambio de zonificación urbana, construcción de obras públicas, etc. El producto sólo podría ser utilizado para compra de tierra o inmuebles para sectores de bajos ingresos; ejecución de obras de desarrollo; adecuación de asentamientos urbanos en riesgo; parques y áreas recreativas y expansión de servicios públicos y sociales municipales. Se deben estudiar los reales obstáculos para su implementación, en términos de las limitaciones de la legislación vigente en cada uno de los países de la región.

Este instrumento es utilizado en Brasil y Colombia y se ha comenzado a usar parcialmente en algunos municipios de Argentina, aunque aún posee una serie de problemas operacionales que es necesario resolver. En Colombia, la Ley de ordenamiento territorial N° 388/97 permite capturar incrementos en el valor de la tierra y transferir los ingresos a la vivienda pública, entre otros; pero todavía el proceso presenta problemas. La legislación colombiana sobre impuesto a la renta no resulta eficaz para capturar las ganancias de capital extremas registradas en Bogotá, por ejemplo, cuando fue incorporada a la ciudad un área nueva de desarrollo. Pero la ley mencionada ofrece opciones para que las autoridades locales puedan "participar de las plusvalías" a través de la recaudación de una nueva "contribución al desarrollo territorial".

#### **d. "Observatorio" del mercado de tierras**

También es importante implementar un banco de datos sobre información del mercado: precios, financiamiento, agentes, y diseminar los resultados con el fin de que la población demandante posea conocimiento sobre el funcionamiento del mercado y pueda tomar mejor sus decisiones. Vinculado a la información catastral, se obviarían una serie de problemas "engaños", que hoy sufre la población, en especial la de menores ingresos. Debería tener también, como objetivo, la evaluación permanente de las repercusiones de las políticas macroeconómicas en los mercados de tierra y vivienda, así como las líneas de créditos y programas existentes, para información de la población. Con las actuales tecnologías informáticas, es posible tener una actualización permanente. En síntesis, y retomando los temas de la introducción, con el aumento de la pobreza la población pobre no puede acceder al mercado formal y tampoco no puede tener una calidad de vida urbana como la que se permitía en algunos países, sin infraestructura. Por lo tanto, los programas de regularización son indispensables.

Pero una cuestión es fundamental: ¿qué hábitat urbano poseen? Y ¿qué seguridad jurídica definen algunos de ellos? Porque la cuestión de que los asentamientos se constituyan en barrios iguales a los legales, depende de una cantidad de factores. Obviamente que el económico es uno pero no el único, pues si una villa es muy densa, con una trama urbana imposible de "regularizar", nunca podrá incorporarse a la trama urbana del resto de la ciudad. Paralelamente, la participación de la población a ser regularizada, en muchos casos, de manera coercitiva y obligatoria, a las asociaciones, cooperativas o patronatos de cada uno de los asentamientos regularizados, hace que se siga dependiendo de la parcela del espacio urbano en el cual habita. Y por lo tanto, los nuevos propietarios no se pueden integrar tan fácilmente a ser habitantes de la ciudad como cualquier otro ciudadano. Es decir que la segregación socioespacial seguirá existiendo, aunque posiblemente, y dependiendo de los programas, de manera más sutil que antes. Ello se relaciona con la inclusión socioespacial y su significado. ¿Qué significa estar incluidos? ¿En que todos los habitantes que pagan son propietarios y pagan los impuestos? Quizá la mayor conquista de la regularización de dominio es que no podrán ser desalojadas (siempre y cuando se

haga en la condiciones que puedan pagar la tierra, impuestos y tasas por servicios). Pero ¿en qué condiciones de hábitat?

Y todavía queda otro interrogante: ¿qué ocurre con la población que actualmente no puede acceder a ningún programa de regularización? Aquí se debiera instrumentar las políticas anteriormente descritas, pero, y muy especialmente, analizar las condiciones sociales de la población actualmente viviendo en la indigencia y desarrollar políticas sociales mancomunadas para mejorar sus condiciones de vida. Pero para ello se requiere una férrea voluntad política.

## Bibliografía

---

- Abramo, Pedro (2002a), “A teoria econômica da favela: Quatro notas preliminares sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal”. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_ (2002b), “*Mercados informales de tierra. Formas de funcionamiento e impactos de la regularización*”. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Alfonsin, Betânia de Moraes (2001), “*Saindo do Gueto: A regularização fundiária assumida como parte da política urbana*”. Enseñando mercados y políticas de tierra, Lincoln Institute of Land Policy, 26-30 de Noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_ (1999), “*Políticas de regularização fundiária: Justificação, impactos e sustentabilidade*”, Lincoln Institute research report.
- Aristizabal, Nora y Andrés Ortiz (2001), “*Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá*”, Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 7-12 de octubre, Cambridge, Massachusetts.
- Azuela, Antonio (2002), “*El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la Reforma*”, Segundo seminario internacional reformas al suelo urbano. Aciertos, desaciertos y retos”, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). “Nicaragua. Rehabilitación integral de barrios en extrema pobreza”, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- \_\_\_\_ (2003), “Costa Rica: Alivio a la pobreza urbana y desarrollo del capital humano. Perfil II”, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Banco Mundial (1997), “Proyecto de Derecho Propiedad Urbana, Lima-Perú”.
- Bazoberry, Guillermo (1999), “Legalidad del suelo urbano. El caso de Cochabamba” Tierra vacante urbana: Nuevos desafíos y oportunidades, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A y Municipio de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 26-29 de abril.
- Brakarz, José (2002a), “Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios”, BID, Washington, D.C.

- \_\_\_\_ (2002b), “La regularización de la tenencia informal: ¿Demasiada lógica puede ser negativa?”, Presentación en panel en curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Bolívar, Teolinda (2000), “Algunos obstáculos que han impedido la regularización jurídica de los barrios venezolanos”, Lincoln Institute research report, Cambridge, Massachusetts.
- Cabrera, Gustavo (2002), “La regularización de la tenencia de la tierra. Una descripción de la política institucional para los asentamientos humanos en tierras de origen social”. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Calderón, Julio (2000), “Precio del suelo en barrios populares y provisión de infraestructura”, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_ (2001), “La barriada limeña en la perspectiva comparativa latinoamericana”, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_ (1999), “Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina”, Lincoln Institute research report, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_ (2002), “Propiedad y crédito: La formalización de la propiedad en el Perú”, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Carballo, Franco (2001), “La regularización dominial en programas Titulación de inmuebles privados provincia de Buenos Aires-Argentina”. Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 7-12 de octubre, Cambridge, Massachusetts.
- Castro, Ignacio (20002b), “El proceso de legalización de la tenencia de la tierra emprendido en sectores urbano marginales y rurales del Cantón de Guayaquil desde 1993 a 2002”, Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_ (2002a), “Informalidad urbana en el acceso al suelo y la habitación en la Ciudad de Guayaquil, Ecuador”. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- CEPAL (2003), *Panorama social de América Latina. 2002-2003*, LC/G.2209-P/E, agosto.
- Clichevsky, Nora (1991), “Tierra fiscal y regularización urbana”, CONICET-IIED-AL, Informe de investigación.
- \_\_\_\_ (1999a), “Urbanización informal: Contexto, causas y posibles soluciones”, Informe de Investigación.
- \_\_\_\_ (1999b), “Mercado de tierras en Quito”, CONICET, Informe de investigación.
- \_\_\_\_ (2000), “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”, CEPAL/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 28, Santiago de Chile, octubre (LC/L.1430-P).
- \_\_\_\_ (2002), “Tierra vacante en ciudades latinoamericanas”. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_ (2003a), “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en prensa en C&T, Madrid.
- \_\_\_\_ (2003b), “La legalización de tierra en Tegucigalpa”. Informe de Investigación.
- Clichevsky, Nora et al. (1990), “Construcción y administración de la ciudad latinoamericana” (coord.) GEL-IIED-AL, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2002), “Situación habitacional y programas vinculados a la regularización dominial en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Cravino, María Cristina (2003), “Mercados informales de tierra y redes sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en prensa, Rio de Janeiro.
- De Grazia, Grazia (2002), “Informalidad urbana no acceso ao solo e a moradia no Brasil”, Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- De los Santos, Matilde (2002), “Uruguay y los asentamientos informales”, Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales: Regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- De Soto, Hernando (2003), “El misterio del capital”, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Duhau Emilio (2002), “Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares”, Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Emanuelsson, Dick (2003), “La persecución política contra los “sin techo” en el Paraguay como al viejo estilo dictatorial de Stroessner”, Derechos Humanos, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)
- Escallon, Clemencia (2002), “El caso de Bogotá, Colombia”. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.

- Everett, Margaret (1999), "Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia", *Land Lines*, vol. 11, N° 6, p. 1, Cambridge, Massachusetts.
- Fernandes, Edesio (2002), "The influence of de Soto's The mystery of capital". *Land Lines*, January, vol. 14, N° 1, Cambridge, Massachusetts.
- Frank, Daphne (2002), "Algunos aspectos sobre la informalidad urbana en Quito, Ecuador", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18 al 22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Fuentes, Patricia et al. (2000), "*El Salvador: Programa de promoción del mercado de tierras*", Development Ideas, Inc., Documento de Trabajo, Washington.  
[http://www.ibw.com.ni/~cenidh/informs/informe2001/derecho\\_a\\_la\\_propiedad.htm](http://www.ibw.com.ni/~cenidh/informs/informe2001/derecho_a_la_propiedad.htm) (Centro Nicaragüense de Derechos Humanos-CENDHU).
- Huayapa, Margarita Gamarra (2001), "Plusvalía urbana generada por la aplicación del programa de formalización de la propiedad y la inversión pública, en los asentamientos humanos de Lima Metropolitana. Años 1990-2001", Lincoln Institute research report, Cambridge, Massachusetts.
- Jaramillo, Samuel (1987), "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano", Bogotá, mimeo.
- Kaztman, Rubén (2003), "*La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*", Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 59, LC/L.1790-P/E.
- Lungo Mario y Ninoska Ramos (2003), "Regulación de la tierra en América Latina", Lincoln Institute of Land Policy Research Report, [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)
- Mac Donald, Joan (2003), "Expresión de la pobreza en la ciudad" presentado a la Reunión grupo de expertos sobre pobreza urbana en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile, 27 y 28 de enero.
- Maricato, Ermínia (1996), "Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violencia", São Paulo, HUCITEC.
- Mertins, Günter Popp, Babette Wehrmann (1998), "Tenencia de la tierra en áreas de asentamientos informales en ciudades grandes de países en desarrollo. Ejemplos de Latinoamérica y África" GTZ-Facultad de Geografía de la Philipps-Universität de Marburg.
- Minujin y Kessler (1994), "La nueva pobreza", Buenos Aires, fotocopia.
- Muñoz, Juan (2002), "Producción informal de suelo urbano", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18 al 22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Ortiz, Alexandra (2001), "Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano", Banco Mundial, Lincoln Institute of Land Policy, octubre 8-12.
- Oszlak, Oscar (1992), "Merecer la ciudad", Buenos Aires, Humanitas.
- PADCO (1998), "El mercado de terrenos y los barrios marginales. Ciudad de Tegucigalpa", BID, fotocopia.
- Paranhos, Alberto (2002), "La regularización de la tenencia informal: ¿Demasiada lógica puede ser negativa?", Presentación en panel en curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18 al 22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Pinho, Evangelina (2002), "Implementação de Projetos de Regularização Fundiária e de Urbanização de Assentamentos Populares no Brasil. Notas sobre Aspectos Técnicos e Metodológicos", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Programa Arraigo (1994), Presidencia de la Nación. Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Buenos Aires.
- Pucci, Lucila (1999), "Tierra ocupada. Barrio independencia, de la ilegalidad a la regularización dominial", Maestría en Hábitat y Vivienda, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
- Ramacciotti, Aldo (2002), "Informalidad urbana en el acceso al suelo y la habitación en la región del Bio-Bío/Chile", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Rezzano, Magdalena (2002), "Regularización de asentamientos irregulares y el Medio Ambiente". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Ribera Castillo, José Alberto y Alicia Villar Landa (1999), "El desarrollo de los asentamientos urbanos y el problema de la tierra en Honduras", International seminar on vacant land: Challenges and opportunities, Río de Janeiro, Brasil, 26-30 de abril de 1999.
- Riofrío, Gustavo (2001), "Evaluando políticas de formalización: formalidad sostenible para el Perú" Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, 7-12 de octubre, Cambridge, Massachusetts.
- Ruiz, María Margarita (2001), "Mercado ilegal de suelo en áreas de reserva ambiental". Enseñando mercados y políticas de tierra, Lincoln Institute of Land Policy, 26-30 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.

- Saravia, Santos (2002), "Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Schteingart, Martha (1993), "México: evaluación de las políticas nacionales del suelo urbano (evolución reciente y situación actual)", en Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina, UN-Hábitat (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 81-123.
- Silva, Helena Menna Barreto (2000), "Límites y contradicciones de las políticas urbanas progresistas en Brasil", presentación al International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS).
- \_\_\_\_ (1999), "Novas estratégias de acesso da população de baixa renda à terra urbana: as compras de terrenos por associações", Lincoln Institute research report, Cambridge, Massachusetts.
- Smolka Martim (2002), "Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema", documento docente presentado en el "Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, noviembre 2003.
- \_\_\_\_ (2003), "Preços elevados (e inacessíveis) da terra servida urbanizada" en "Os desafios da gestão urbana: discussões sobre a complexidade de governar a cidade", Freire, Mila y Brasil, F. (eds.), WB/EDI, FJP-IPEA-ESAF, en prensa.
- Solís Pérez, Elena (2002), "La irregularidad y la regularización, una aproximación desde la psicología". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Varas, José Javier (2002), La experiencia del plan de legalización de la tierra en Guayaquil y la titularización de 120.000 familias. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Veríssimo, Antônio Augusto (2002), "Principais processos de produção informal do solo urbano no Rio de Janeiro". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Vicario, Luis (1993), "Bolivia: Uso del suelo urbano, análisis de las tendencias y políticas a través del estudio de un caso: la concentración urbana La Paz-El Alto", en Evaluación de las políticas instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina, UN-Hábitat (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 51-64.
- Vidal, Ana Irene (2001), ¿La regularización de la tenencia de la tierra en los barrios venezolanos es una solución que aliviará la precariedad urbana existente en los barrios, forma parte del problema o lo incrementará? Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 7-2 de octubre, Cambridge, Massachusetts.





Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

## Números publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl), [haltomonte@eclac.cl](mailto:haltomonte@eclac.cl)
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), May 1997. E-mail: [ajoravlev@eclac.cl](mailto:ajoravlev@eclac.cl)
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), August 1997. E-mail: [adourojeanni@eclac.cl](mailto:adourojeanni@eclac.cl), [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L1097), February 1998. E-mail: [tleee@eclac.cl](mailto:tleee@eclac.cl), [ajouralev@eclac.cl](mailto:ajouralev@eclac.cl)  
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: [tleee@eclac.cl](mailto:tleee@eclac.cl), [ajouralev@eclac.cl](mailto:ajouralev@eclac.cl)
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)  
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www)
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1) vols. I y II, en edición. E-mail: [cartigas@eclac.cl](mailto:cartigas@eclac.cl), [rsalgados@eclac.cl](mailto:rsalgados@eclac.cl)
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: [mcoviello@eclac.cl](mailto:mcoviello@eclac.cl) [www](http://www)
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](http://www)
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$10.00), septiembre de 1999. E-mail: [jocampo@eclac.cl](mailto:jocampo@eclac.cl) [www](http://www)

19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$10.00), octubre de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: [gacuna@eclac.cl](mailto:gacuna@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)  
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$10.00), June 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$10.00), December 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$10.00), mayo de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$10.00), mayo de 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$10.00), septiembre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6, (US\$10.00), diciembre de 2000. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$10.00), enero de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28, (US\$10.00), enero de 2001. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$10.00), abril de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78, (US\$10.00), abril de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79, (US\$10.00), mayo de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$10.00), mayo de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$10.00), mayo de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$10.00), June 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101, (US\$10.00), julio de 2001. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$10.00), julio de 2001. E-mail: [rguimaraes@eclac.cl](mailto:rguimaraes@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: [jsalinas@eclac.cl](mailto:jsalinas@eclac.cl) [www](http://www.eclac.org)
41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez

- (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) y [gnunez@eclac.cl](mailto:gnunez@eclac.cl) [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$10.00), agosto de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
  43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176, (US\$10.00), noviembre de 2001. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
  44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arriagada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$10.00), noviembre de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
  45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$10.00), diciembre de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
  46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$10.00), diciembre de 2001. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
  47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15 (US\$10.00), febrero de 2002. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)
  48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible, (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$10.00), abril de 2002. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
  49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31, (US\$10.00), abril de 2002. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
  50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$10.00), abril de 2002. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
  51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$10.00), junio de 2002. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)
  52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$10.00), octubre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
  53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$10.00), octubre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
  54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$10.00), noviembre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
  55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
  56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$10.00), November, 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
  57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$10.00), noviembre de 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
  58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$10.00), November, 2002. E-mail: [cdemiguel@eclac.cl](mailto:cdemiguel@eclac.cl) [www](#)
  59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$10.00), mayo de 2003. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
  60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$10.00), mayo de 2003. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) [www](#)
  61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$10.00), mayo de 2003. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
  62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$10.00), abril de 2003. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](#)
  63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$10.00), marzo de 2003. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
  64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopin (LC/L.1864-P), Sales

- N°: E.03.II.G.35 (US\$10.00), March, 2003. E-mail: [ggallopin@eclac.cl](mailto:ggallopin@eclac.cl) [www](http://www.)
- Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopin (LC/L.1864-P), N°: de venta: S.03.II.G.35 (US\$10.00), mayo de 2003. E-mail: [ggallopin@eclac.cl](mailto:ggallopin@eclac.cl) [www](http://www.)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico, Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$10.00), agosto, 2003. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$10.00), agosto de 2003. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www.)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L.1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$10.00), septiembre de 2003. [rguimaraes@eclac.cl](mailto:rguimaraes@eclac.cl) [www](http://www.)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$10.00), septiembre de 2003. [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$10.00), septiembre de 2003. [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www.)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$10.00), septiembre de 2003. [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$10.00), octubre de 2003. [rguimaraes@eclac.cl](mailto:rguimaraes@eclac.cl) [www](http://www.)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$10.00), noviembre de 2003. [gnunez@eclac.cl](mailto:gnunez@eclac.cl) [www](http://www.)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti, (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$10.00), noviembre de 2003. [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) [www](http://www.)
74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya, (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$10.00), noviembre de 2003. [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](http://www.)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$10.00), diciembre de 2003. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](http://www.)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](http://www.) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.:..... Fax:..... E.mail: .....