

Documento de proyecto

**Experiencias emblemáticas en la
superación de la precariedad y pobreza
urbanas en América Latina y el Caribe:
acceso al suelo urbano para los pobres**

Teodosio Saavedra



Este documento fue elaborado por Teodosio Saavedra, Arquitecto urbanista, consultor de 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", desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas. En el estudio ha colaborado la investigadora Laura Blonda.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.107

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2006. 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

Resumen	7
Introducción	9
I. Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú – COFOPRI.	11
1. Presentación	11
1.1 Ubicación geográfica y etapa de urbanización del país	11
1.2 Duración de la experiencia	12
1.3 Escala de la intervención	12
1.4 Diagnóstico inicial.....	13
1.5 Justificación de la intervención (problemas enfrentados).....	14
1.6 Marco institucional	15
1.7 La Política de Formalización y la COFOPRI	16
2. Comisión de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)	16
2.1 Objetivo central	17
2.2 Convenio Banco Mundial	17
2.3 Marco organizacional y de gestión	18
2.4 Marco financiero.....	23
3. Análisis de los resultados de acuerdo a los objetivos del proyecto	24
3.1 Reforma del mercado inmobiliario urbano	24
3.2 Promoción al crédito e inversiones	26
3.3 Monitoreo socioeconómico	27
3.4 Organizaciones nacionales para la propiedad.....	27
3.5 Conversión de la propiedad informal existente	28
3.6 Criterios generales	30
3.7 Conclusiones.....	32
3.8 Recomendaciones	33
II. Impuesto Predial Progresivo de Brasil como dinamizador del mercado de tierras.....	35
1. Presentación	35
1.1 El IPTU – Impuesto Predial y Territorial Urbano.....	35
1.2 Contexto.....	36
1.3 Justificación de la intervención	37
2. La experiencia de Porto Alegre	46
2.1 Función social de la propiedad	47
2.2 Edificación y parcelación obligatorias	47
3. Análisis evaluativo	49

3.1	Criterios técnicos.....	49
3.2	Criterios generales	52
3.3	Conclusiones o comentarios.....	54
3.4	Recomendaciones	57
III.	Proyecto “Mejoramiento de la capacidad de gestión de la Municipalidad de Moreno en relación con el suelo urbano”	61
1.	Presentación	61
1.1	Ubicación geográfica.....	62
1.2	Etapa de urbanización del país.....	62
2.	Diagnóstico	62
2.1	El Loteo Popular.....	62
2.2	Demanda de suelo	63
3.	Justificación de la intervención (problemas enfrentados).....	64
3.1	El problema de la tierra abandonada	64
3.2	Origen de la intervención	64
3.3	Objetivos de la intervención	65
3.4	Marco organizacional y de gestión del proyecto.....	70
3.5	Marco institucional sectorial	72
3.6	Marco legal del proyecto	74
4.	Análisis evaluativo en función de los objetivos y metas del proyecto	75
4.1	Componente “Gestión Legal”	75
4.2	Componente “Regularización Dominial”	80
4.3	Componente “Sistema de Información”	81
4.4	Conclusiones.....	81
5.	Recomendaciones	83
5.1	Gestión territorial integrada	83
5.2	Articulación con políticas habitacionales e inversiones urbanas.....	83
5.3	Acciones asociadas entre municipios y actores privados	84
5.4	Actualización catastral	84
IV.	Conclusiones finales en torno a los tres casos	85
1.	Integralidad	85
2.	Participación	86
3.	Institucionalidad local	87
	Bibliografía	89
	Anexos.....	93
	Índice de cuadros	
Cuadro 1	Años de las normas de indulto y prohibición de barriadas	14
Cuadro 2	Cronología leyes y decretos vinculados a la política de formalización.....	15
Cuadro 3	Presupuesto según componentes del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU)	23
Cuadro 4	Lotes y títulos formalizados por COFOPRI e inscritos en el RPI / RPU distribuido por tipo de posesión.....	30
Cuadro 5	Estructura de financiamiento del proyecto	68
Cuadro 6	Componente Intervención Legal, programación de avance según tramos de financiamiento previsto	68
Cuadro 7	Componente Sistema de Información, programación de avance según tramos de financiamiento previsto	69
	Índice de recuadros	
Recuadro 1	Instituciones gubernamentales vinculadas en el proceso de formalización	19
Recuadro 2	Procesos de gestión para la regularización dominial a través de la COFOPRI	22
Recuadro 3	Artículos 5º y 6º del Estatuto de la Ciudad	44

Recuadro 4	Artículo 7º del Estatuto de la Ciudad	45
Recuadro 5	Artículo 8º del Estatuto de la Ciudad	45
Índice de gráficos		
Gráfico 1	Distribución población urbana y rural en el Perú	12

Resumen

Este trabajo forma parte de un estudio sobre experiencias emblemáticas que contribuyen a trazar los lineamientos principales de una Agenda estratégica Pro-Pobre para la superación de la precariedad y pobreza urbana en América Latina y el Caribe¹ que ha sido estructurada en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”.² Se analizaron diecinueve casos³ de intervenciones significativas en el hábitat urbano en cinco ejes prioritarios: suelo, servicios urbanos, vivienda, espacio público y empleo e ingresos, con la intención de ilustrar y ejemplificar los aprendizajes regionales en el campo de la precariedad urbana y la pobreza.

El presente trabajo analiza tres experiencias en el Eje suelo, previamente definido en el marco de la Agenda Pro Pobre, como el “Acceso al suelo urbano para los pobres”. La primera está referida al tema de acciones o programas de regularización dominial de la informalidad; la segunda y tercera experiencias corresponden a políticas y programas para mejorar el acceso al suelo y prevenir la informalidad.

Respecto del tema de acciones o programas de regularización dominial de la informalidad, se analizó el “Programa Nacional de Regularización Dominial en Perú, COFOPRI, cuyos objetivos principales se refieren a la dotación masiva de títulos de dominio a poseedores de tierra urbana. En este sentido la gestión del proyecto realiza una importante contribución en términos de legalizar propiedades ocupadas por familias de escasos recursos en diversas ciudades y localizaciones urbanas, más bien referidas a áreas periféricas de las ciudades. Asimismo sanea situaciones de otorgamiento de títulos anteriores, de diversos orígenes, en los cuales no existía certeza jurídica de su legalidad.

Se trata de una destacada acción de iniciativa gubernamental central, con aportes de la cooperación multilateral, que aborda el aspecto de la tenencia segura del suelo, en respuesta a los compromisos establecidos en las Agendas regionales y mundiales en materia de superación de la precariedad del hábitat. Como veremos en el análisis específico de la experiencia, el programa no obstante responder a metas cuantitativamente destacadas, expresa ciertas falencias para abordar aspectos sustanciales y consensuados respecto de articulaciones con los otros ejes de acción definidos para avanzar en la superación de las carencias sociales de la población. Entre ellas se

¹ Ver cuadro A-2, Anexo Metodológico para un resumen de esta Agenda.

² Proyecto desarrollado entre 2002 y 2005 por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, de CEPAL.

³ En nueve países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú. Los criterios de selección de los casos y el listado final del conjunto de los casos estudiados están detallados en el Cuadro A-1 del Anexo Metodológico.

encuentra la débil o carente integración con programas de acceso y mejoramiento de la vivienda, dotación de servicios, de infraestructuras y de equipamientos en las cuales las administraciones locales y la participación social cumplen un rol protagónico.

En las acciones para mejorar el acceso al suelo y prevenir la informalidad, a través de gestiones de habilitación de suelo urbano para los pobres, se analizaron la experiencia de la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo de Brasil y el proyecto de Gestión de recuperación de suelo urbano vacante en la Municipalidad de Moreno, en Argentina.

Ambas acciones, con coberturas diferentes, –la primera vinculada a una política nacional de desarrollo urbano y la segunda a un proyecto de iniciativa y alcance local– abordan la aplicación de instrumentos tanto fiscales y jurídicos como de planificación territorial urbana, para incorporar suelo privado ocioso y con connotaciones de especulación inmobiliaria con fines de satisfacer los requerimientos de suelo urbano habitacional de los sectores sociales carentes y de articulación con la planificación territorial de las ciudades.

Estas últimas dos experiencias, abordan o se vinculan a otras acciones programáticas y a instrumentos de gestión urbana, orientados a integrar el componente suelo como respuesta al acceso a soluciones habitacionales y de integración territorial de los sectores sociales segregados de las ciudades.

Introducción

A pesar de que en algunas ciudades de la Región, se ha controlado la proliferación de asentamientos informales, para la mayoría, la constante formación de los mismos se convierte en una de sus características distintivas. La tierra, continúa siendo, a través de su compra en el mercado formal e informal, el vehículo de acceso a la vivienda, sobre todo para los grupos de escasos recursos. Sin embargo el alto precio de la tierra urbana en América Latina, es un obstáculo estructural para dotar a las ciudades de la Región, de viviendas sociales y definir zonas de interés social en las mismas.

En un contexto de mercados formales de tierra, que oferta precios altos, excluyendo a población de menores recursos al acceso legal al suelo urbano; y mercados informales con precios de suelo no tan altos, pero muchas veces escasamente servidos, y generalmente en situación jurídica vulnerable; la población demandante de asentamientos, optará ineludiblemente por la oferta informal, satisfaciendo su necesidad básica de habitar, pero no superando otros problemas de precariedad.

Habiéndose producido una ciudad informal, surge la necesidad de regularizar la misma. La regularización de suelo según McAuslan (1993, citado por Haas y Ruiz, en 1994) consiste en “integrar a los asentamientos informales y no autorizados dentro del sistema oficial legal y administrativo de la gestión del suelo”. Los programas de regularización nacidos para combatir la irregularidad urbana se han venido implementando desde hace varias décadas en América Latina, buscando como objetivo el acceso legal al suelo en las ciudades. La puesta en marcha de los mismos ha sido favorecida, en estos últimos años, con financiamiento internacional, especialmente desde que se estableció la Seguridad de la Tenencia⁴ como una de las políticas básicas a desarrollar a nivel mundial (Clichevsky, 2003).

En América Latina se encuentran distintos tipos de informalidad, siendo las más características, la de tipo dominial y la informalidad urbana (Mac Donald, 2004). La informalidad dominial posee múltiples formas de expresión dependiendo de cómo se fue generando la misma. Es común encontrar la irregularidad de la tenencia, generada a partir de la ocupación directa de tierra pública o privada, en algunas ocasiones en forma masiva por grupos de familias, dando origen a asentamientos irregulares; llámese villas, favelas, campamentos o barriadas. En la mayoría de nuestros países ha decrecido el fenómeno de la informalidad, a través de invasiones de suelo, dando paso a las operaciones del mercado informal de tierras como principal generador de informalidad de tenencia.

⁴ En 1996, en la ciudad de Estambul, durante la Conferencia HABITAT II, la Seguridad de la Tenencia fue declarada como política básica a desarrollar a nivel mundial.

Distinta es la informalidad urbana, ésta se produce a través de ocupaciones de tierra, las cuales no poseen las condiciones urbano ambientales adecuadas para constituir un hábitat. Son tierras que se encuentran en sectores de riesgo ambiental, ya sea en zonas anegables, terrenos contaminados por basurales o vertederos, lotes no urbanizados, los cuales no poseen ningún tipo de infraestructura de servicios urbanos.

Teniendo en cuenta los conceptos y tipos de informalidad manejados en la Región, el presente informe realizará un análisis de algunas experiencias que hayan aportado algún grado de solución a problemas de informalidad asociada al suelo. Se analizarán las experiencias, teniendo en cuenta el grado de integralidad de las mismas con otras políticas y programas urbanos y sociales; la participación de diferentes actores de la sociedad en la gestión de la solución; si el gobierno local se ha visto involucrado en las gestiones, cómo y cuál ha sido su participación y ciertos niveles de logros en la puesta en marcha de estos programas y políticas de mejoramiento del hábitat urbano.

II. Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú – COFOPRI

1. Presentación

A continuación se presenta, dentro del marco de la Línea de Regularización dominial de la informalidad del proyecto Pobreza Urbana, el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú – COFOPRI, correspondiente al eje acceso al suelo urbano para los pobres.

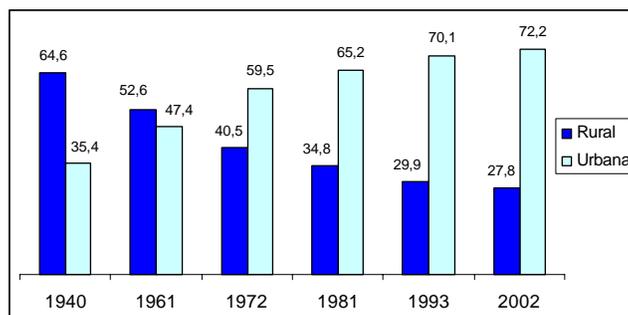
1.1 Ubicación geográfica y etapa de urbanización del país

El Programa Nacional COFOPRI se viene aplicando en distintas ciudades del Perú desde 1996. El territorio peruano posee una superficie de 1.285.216 km²; y una densidad de 19,6 habitantes por km². Está dividido en 24 departamentos, 156 provincias, más la Provincia Constitucional del Callao (Puerto de Lima) y 2.010 distritos.

La población de Perú en el año 2003 ascendía a 26,9 millones de personas, y según antecedentes de CEPAL, Perú se encuentra entre los países “en plena transición urbana”⁵ de su territorio, con un 72,3% de su población habitando en ciudades en el año 2000 (gráfico 1). Respecto de la población viviendo en condiciones de informalidad, según Clichevsky (2003), en Lima existen entre 2 millones 623 mil a 3 millones de habitantes, lo que representa entre un 37% a un 40% de la población de Lima viviendo informalmente, en ocupaciones espontáneas y en predios resultantes de mercados informales.

⁵ Plena transición urbana, (más de 70% y menos de 80% de población urbana en el año 2000). El Espacio Regional, CEPAL 2001, página 27.

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN URBANA Y RURAL EN EL PERÚ, 1940-2002
(Distribución relativa)



Fuente: INEI 2002, Censos de población.

1.2 Duración de la experiencia

En julio del año 1996, COFOPRI inició las acciones de formalización de la propiedad, encargándose de mejorar la labor que venía ejecutando entre 1990 y 1993 el Plan Piloto de Formalización, a través del Registro Predial Urbano de Perú. El perfeccionamiento de la gestión realizada por los organismos mencionados, consistía en diseñar y ejecutar un conjunto de procedimientos, metodologías, tecnologías y sistemas, orientados a sanear la tenencia de la propiedad de gran cantidad de población en áreas urbanas. Este conjunto de elementos que componen las acciones del programa COFOPRI, fueron evaluadas en 1997 por el Banco Mundial y son las que actualmente se emplean para formalizar masivamente la propiedad a través del Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU).

1.3 Escala de la intervención

La cobertura geográfica y social del programa abarca todo el territorio nacional, en principio, el proyecto se limitaría a ocho áreas urbanas del país: Lima, Arequipa, Chiclayo, Chimbote, Huaraz, Iquitos, Piura y Trujillo. En las mismas se encontraba el 89% de todas las propiedades informales urbanas, estimadas en 1.200.000 propiedades en 1997. Estas ciudades fueron seleccionadas de acuerdo a la utilización de criterios que consideraban: la concentración de la población en asentamientos humanos,⁶ los niveles de pobreza y los casos de propiedades irregulares de fácil formalización o viables operacionalmente.

Los patrones históricos de la migración generadora de la informalidad, indican que alrededor del 60% de las propiedades irregulares se encuentran ubicadas en las ciudades costeras de Lima, Chiclayo, Chimbote, Piura y Trujillo, y el 40% restante en las de la sierra como Arequipa y Huaraz y las de la selva amazónica en Iquitos. Los factores que se sumaron para dar lugar a un intenso flujo migratorio de las ciudades de la sierra y la selva a las ciudades costeras fueron, entre otros, la modernización de la economía y el inicio del proceso de sustitución de importaciones que permitió el desarrollo industrial de estas ciudades y la crisis que sufrió el sistema agrario debido a la ausencia de tierras cultivables (concentración de las tierras más rentables). Las características geográficas del Perú, también podrían explicar la mayor ocupación del área costera, la cordillera de Los Andes divide al país en dos partes, haciendo difícil la

⁶ Se entiende por “asentamiento humano” o pueblo joven como una forma de urbanización que se caracteriza porque su constitución se realiza a través de la invasión organizada de terrenos del Estado o de particulares, utilizando distintas modalidades, desde las ocupaciones paulatinas, hasta las ocupaciones violentas, pasando por las autorizaciones indirectas o las reubicaciones hechas por el gobierno.

comunicación entre la zona de la costa y la zona selvática (poniente–oriente), generándose así comunicaciones norte–sur a través de la costa.

El Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana impulsado por el Banco Mundial, se puso como meta, a través de la propuesta de implementación del Plan Nacional de Formalización, el registro de 960.000 propiedades y 850.000 títulos de propiedad individual en áreas urbanas de todo el Perú (Calderón, 2003).

1.4 Diagnóstico inicial

Antecedentes de la formalización en el Perú

A pesar de que la formación de la COFOPRI se materializó en la segunda mitad de la década de los años noventa, los antecedentes de la política de formalización de la propiedad datan de tiempo atrás. En 1961 la Ley de Barrios Marginales, sirvió de base jurídica del proceso de legalización de invasiones a la tierra urbana privada y pública. Anterior a esto, hacia el año 1956 se había creado la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (CRAV).

Existía para estos años una demanda de los pobladores por obtener la seguridad de la tenencia y los títulos de propiedad, la que encontró repuesta en la ley promulgada en 1961. Sin embargo la aplicación de esta ley no fue efectiva, hubo tardanzas en la entrega de los dominios que tuvo como consecuencia el surgimiento de movimientos de reclamo de títulos que obligaron a flexibilizar los procesos y requisitos (prescindencia de la previa instalación de servicios básicos).

La política de acceso a la propiedad predial cambió su administración dentro del sector público en varias oportunidades. Durante los años sesenta y setenta, correspondía a funciones del gobierno central. A principios de la década de los años ochenta, fueron las municipalidades las encargadas de llevar a cabo la formalización, a finales de esta década encontramos una política de regularización marcada por las ideas de Hernando De Soto y el Instituto Libertad y Democracia, que veremos más adelante. El Estado peruano, en 1987, durante el gobierno de Alan García, firma un convenio con dicho Instituto que da lugar a la creación del Registro Predial Urbano (RPU) en 1988 (Decretos legislativos 469, 495 y 496).

En el año 1995, las competencias de las municipalidades provinciales en cuanto a la formalización, o sea, saneamiento físico legal, adjudicación de tierras, habilitación urbana y titulación de asentamientos informales, pasaron a manos del Poder Ejecutivo (Ley N° 26.557). El Congreso le otorgó la facultad al Ejecutivo de legislar respecto del saneamiento físico–legal de asentamientos humanos en terrenos fiscales, municipales o privados. Esto se lograría mediante la reforma de las entidades públicas y de los procedimientos relacionados a la formalización de la propiedad en todas sus etapas.

Se proponía también, la creación de un organismo que implementara el Programa de Formalización Nacional, creando entonces la COFOPRI en el año 1996, organismo descentralizado que en un principio pertenecía al Ministerio de Presidencia y posteriormente al Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Vivienda,⁷ con facultades para aplicar la política de formalización. Lo anterior no solamente realizando las acciones de saneamiento sino también otorgando títulos de propiedad a través del Registro Predial Urbano. La función de titulación fue devuelta a los gobiernos locales en abril del 2001, la COFOPRI sigue realizando la parte operativa de la formalización en conjunto con las municipalidades.

⁷ Actualmente la Comisión para la Formalización de la propiedad informal pertenece al Ministerio de Justicia del Perú.

1.5 Justificación de la intervención (problemas enfrentados)

Como se ha podido observar, las políticas de formalización se encuentran desde temprano en la historia del acceso a la tierra urbana del Perú. Se puede afirmar que estas políticas fueron del tipo correctivas pero no preventivas (Clichevsky, 2003). La ley N° 13.517 del año 1961, denominada de Barrios Marginales, prohibió nuevas invasiones, pero ya al año de vigencia de esta ley se reconocieron 139 nuevas barriadas espontáneas.

La ausencia de iniciativas de inversión pública para la construcción de urbanizaciones de interés social, obligó a reconocer las nuevas invasiones a través del sistema de indulto o la permisividad oficial. Hacia el año 1968 se habían formado 111 barriadas más, 81 de las cuales se encontraban en tierras públicas.

A pesar de que la política de formalización en sus dos momentos claves (1961 y 1996) impone al Estado la obligación de constituir programas de vivienda y acceso al suelo para evitar nuevas invasiones, éstas no se llevaron a cabo con la debida rigurosidad, razones por las cuales las invasiones se siguieron produciendo (ver cuadro 1).

CUADRO 1
AÑOS DE LAS NORMAS DE INDULTO Y PROHIBICIÓN DE BARRIADAS

Décadas	1960	1970	1980	1990
Acciones				
Indulto	1961 y 1968	1977	1981, 1983, 1986, 1989	1993 y 1996
Prohibición	1962	1973	1983, 1986, 1989	1996

Fuente: Datos de Clichevsky, 2003.

Los inicios de las migraciones masivas campo–ciudad datan de la década de los cuarenta. En los años setenta debido a éstas, alrededor del 60% de la población pasó a ser urbana. En la década de los años ochenta se generan en Perú, más de 1 millón de propiedades informales, esta situación se enfrentó con normas legales incapaces de entender y solucionar el problema de la informalidad. La formalización en este tiempo se caracterizaba por poseer altos costos e infinidad de trámites burocráticos (COFOPRI, 2004).

Frente a la incapacidad del Estado (a pesar de poseer políticas de formalización) de dar soluciones a los asentamientos informales y con la necesidad de movilizar los activos prediales hacia el mercado, el Estado peruano crea en 1988 el Registro Predial Urbano (RPU) en convenio con el Instituto Libertad y Democracia y estimulado por las ideas de Hernando De Soto. Este empresario sostenía que “la informalidad no es más que la incapacidad del derecho de ajustarse al modo real en que vive la gente, por lo que conviene aproximarlos a la vida real”. Se crea entonces el RPU mediante los Decretos Legislativos 469, 495 y 496, también referidos a la hipoteca popular y el seguro de crédito, registro especialmente concebido para las propiedades informales.

Este organismo comienza a estructurar el marco legal, para que los pobladores accedan al crédito, a través de la hipoteca de su propiedad, mediante la validación de las normas y prácticas extralegales utilizadas en el sector informal en el Perú.

Al igual que el Estado peruano, entidades financieras internacionales, específicamente el Banco Mundial asumió el discurso sobre la informalidad levantado por De Soto en el año 1990. Los planteamientos vinculados a la formalidad comenzaron a implementarse durante la década de los años noventa. La regularización de la informalidad se concibe como modo de elevar la productividad de la economía urbana y permitir mayor inserción de los pobres en ella (Banco Mundial, 1991 citado por Calderón 2003).

La institución *Path to Property Association*,⁸ en la cual participa activamente De Soto, a finales de la década de los años noventa, sugería para una política de formalización:

- Incorporar a las comunidades para que aporten su conocimiento sobre linderos de las parcelas y pruebas de propiedad utilizadas localmente;
- Incorporar la formalización a los programas de gobierno del más alto nivel;
- Reforzar la normativa vinculada a la propiedad, especialmente las referidas a los instrumentos de prueba aceptados por la ley, los procedimientos de resolución de conflictos y la organización de la administración de la tierra;
- Reforzar las organizaciones vinculadas al tema de la propiedad, creando una única institución dedicada al solo objetivo de incorporar toda la propiedad informal al sistema legal formal;
- Implementar la formalización de la propiedad a través de campañas extensivas de titulación y obtener consenso a través de campañas de comunicación considerando que, la formalización requiere un programa multipropósito de educación.

1.6 Marco institucional

La actual Política Nacional de Formalización encuentra su razón de ser en la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, Decreto Legislativo N° 803 (1996). Este crea la Comisión de Formalización de la Propiedad informal, COFOPRI (artículo 2) y define sus objetivos y competencias. El artículo primero de la misma, declara de interés nacional en el tema del acceso a la propiedad formal, así como la participación en la economía social de mercado a través de la iniciativa privada. Esto se encuentra establecido en el inciso 16 del artículo 2 y los artículos 58 y 70 de la constitución política peruana.

El día 31 de diciembre de 1998 se promulga la Ley N° 27.046, complementaría a la Ley de Promoción del Acceso a la propiedad formal. Las modificaciones y agregados a los artículos detallan mas específicamente las competencias de COFOPRI, así como amplía sus acciones de regularización a otras modalidades de ocupación, estas serían: programas municipales de vivienda; programas estatales de vivienda; centro poblados; pueblos tradicionales; centros urbanos informales y habilitaciones urbanas (artículos 7 y 8 de la Ley N° 26.878, Ley General de Habilitaciones Urbanas). A continuación se presenta un cuadro resumen de las leyes y decretos vinculados a la política de formalización de la propiedad en Perú:

CUADRO 2
CRONOLOGÍA LEYES Y DECRETOS VINCULADOS A
LA POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN

Año	Leyes, Decretos y hechos asociados
1961	Ley N° 13 517– Ley de Barrios Marginales.
1980	Ley N° 23 220– Creación del Banco de Materiales, institución pública cuya misión es contribuir a la construcción y mejoramiento de vivienda básica.
1988	Decretos legislativos 469, 495, 496. Creación del Registro Predial Urbano.
1995	Ley N° 26 557 se eliminan las facultades de saneamiento físico legal, adjudicación de tierras, habilitación urbana y titulación de asentamientos informales del ámbito municipal.
1996	Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad formal, Decreto legislativo 803, creación Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI.
1998	Ley N° 27 046, Complementaría a Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.
1997	Ley N° 26 903. El Banco de Materiales se convierte en una empresa de servicios con la finalidad de cooperar en el desarrollo de la comunidad urbana.

Fuente: Elaboración propia.

⁸ *Path to Property Association*, es una Asociación promotora de políticas de regularización de tierras a nivel internacional. Esta sostiene la necesidad de otorgar títulos de propiedad masivamente, reconociendo la ocupación informal a través del registro de título de éstas, transformando a los propietarios en sujetos de crédito.

Organización funcional del Estado

La República del Perú posee un sistema de gobierno presidencialista, unitario y descentralizado. La política de regularización en estos tipos de regímenes se aplica desde el nivel central (Clichevsky).

Como en muchos países, el proceso de descentralización se ha dilatado debido a que el nivel central teme la pérdida de atribuciones en beneficio de instancias regionales y locales. Perú no ha estado exento de esta dinámica, durante el año 2002, se inició el debate sobre los dictámenes de la ley Orgánica de Bases de Descentralización, la que permitiría mediante su aprobación iniciar el proceso de descentralización del Perú. La Reforma Constitucional del Capítulo de Descentralización posee algunas críticas, las más relevantes son la duplicidad de funciones y la creación de 25 regiones (una por departamento, más la Provincia Constitucional del Callao).

Como se dijo anteriormente Perú está dividido en un sistema de departamentos, provincias y distritos. Las provincias y distritos (municipios) están gobernados por alcaldes elegidos mediante votaciones directas. Existe una coordinación mínima entre distritos y provincias y estas últimas se imponen sobre los distritos ya que poseen un presupuesto mayor y una generación de ingresos superior. La descentralización como forma de lograr la eficiencia de asignación para los bienes públicos locales no se ha podido llevar a cabo plenamente.

En cuanto a la planificación urbana, las municipalidades han puesto su atención en las tierras urbanizables y no en la provisión de servicios y equipamiento de las áreas deficitarias, como es la producción de vivienda que ha quedado en el nivel central (Riofrío, 2003).

1.7 La política de formalización y la COFOPRI

El objetivo de la Política de Formalización de la propiedad peruana, es elevar el valor de los predios que poseen los habitantes de escasos recursos y utilizarlos en el mercado legal para movilizar créditos e inversiones en servicios básicos. “La política de formalización de la propiedad en el Perú considera que la propiedad predial es el mayor activo de la población peruana, pero que ésta ha carecido de título debidamente registrado que le hubiere conferido un valor de intercambio”. Posee la concepción automática de que los propietarios se convierten en sujetos de crédito (COFOPRI citado por Calderón 2003).

En Perú, la política de acceso al suelo se ejecuta a través de dos instituciones estatales. La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creada en el Gobierno de Alberto Fujimori, es la encargada de la formalización de la propiedad informal urbana, la cual pertenece actualmente al Ministerio de Justicia. La otra institución, es el Proyecto Especial de Titulación de Tierras, adscrito al Ministerio de Agricultura, que desarrolla sus funciones en el área rural.

2. Comisión de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)

En marzo del año 1996, a través del Decreto Legislativo N° 803, se crea la Comisión de Formalización para la Propiedad Informal. La COFOPRI se definió como un programa de inversión social, económica y de lucha contra la pobreza que buscaba titular y permitir el acceso al crédito a los pobladores de escasos recursos; su misión principal en el momento de su creación era promover la inversión privada y pública en terrenos y viviendas. Sus principios eran los de garantizar la definición, reconocimiento y estabilidad de los derechos de propiedad sobre la tierra

urbana para que sea registrada con exactitud y legitimidad, reconociendo así la inversión realizada por los pobladores de asentamientos informales.

COFOPRI posee las atribuciones para ejecutar el Programa de Formalización de la Propiedad Urbana en Asentamientos Humanos en programas municipales de vivienda, en programas estatales de vivienda, en centros poblados, en pueblos tradicionales, en asociaciones de vivienda, en cooperativas de vivienda y en toda otra forma de posesión, ocupación y titularidad informal de terrenos con fines urbanos (Decreto Legislativo N° 803 y Ley Complementaria N° 27.046).

2.1 Objetivo central

El objetivo central de la Comisión es generar derechos de propiedad inmueble, sostenibles en el tiempo y seguros jurídicamente, a través del proceso de formalización y del desarrollo del catastro de la propiedad, con la utilización de tecnología y personal altamente calificados que permitan la máxima satisfacción de la población beneficiaria (COFOPRI 1996).

2.2 Convenio Banco Mundial

COFOPRI y el Registro Predial Urbano cuentan, desde el año 1998, con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial para llevar a cabo la implementación del Plan Nacional de Formalización. El Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) está en funcionamiento desde marzo del año 1999 siendo su objetivo central, el de beneficiar a poblaciones de áreas urbanas que viven en la marginalidad y la extrema pobreza, trabajando con la hipótesis de que una mayor seguridad sobre la propiedad, mejoraría la situación de vida de los propietarios. El Proyecto del Banco Mundial encaminó sus recursos hacia el diseño e implementación del Plan Nacional de Formalización, fortaleciendo las organizaciones vinculadas a la aplicación de la política de formalización. Es un proyecto administrado por la COFOPRI, como entidad ejecutora y el Registro Predial (RPU) como organismo co-ejecutor.

El diseño del Proyecto determinó una serie de actividades para alcanzar su objetivo de desarrollo; a su vez cada una de éstas posee sub-componentes o actividades a desarrollar:

- Reforma del mercado inmobiliario urbano:
 - Marco legal.
 - Promoción de la inversión.
 - Monitoreo socioeconómico.
- Creación y fortalecimiento de entidades autónomas como la COFOPRI y el Registro Predial Urbano:
 - Fortalecimiento de la administración del RPU.
 - Fortalecimiento de la administración del COFOPRI; expansión a nivel nacional.
 - Desarrollo institucional COFOPRI y RPU.
 - Desarrollo de recursos humanos.
 - Manejo de proyecto.
- Titulación masiva: rápida conversión de la propiedad urbana informal en propiedad formal segura.
 - Recolección y análisis de la información relacionada con la propiedad.
 - Implementación del Plan de formalización Nacional.

El Banco Mundial a través del PDPU, se planteó incluir en el marco legal y económico de la Nación, las propiedades excluidas por razones de informalidad. Su interés central es contribuir a la generación de un sistema de Derechos de Propiedad.

Los beneficios esperados por COFOPRI, a través de la aplicación del PDPU, y la seguridad jurídica obtenida a través de la regularización de dominio son:

- Mejorar la calidad de vida de las familias que viven en las propiedades irregulares. Se estimó que este proyecto beneficiaría a aproximadamente 4 millones de personas que viven en condiciones de pobreza.
- Proveer de una *propiedad segura* a los habitantes de asentamientos informales. Los títulos inscritos en el Registro Predial Urbano (RPU) en el proceso de formalización, gozan de legitimidad dentro del Código Civil y en el Sistema Nacional de Registros Públicos.
- El *patrimonio como herencia*, es uno de los temas que se busca obtener mediante la formalización de la propiedad. Los propietarios dejan en herencia la inversión que han logrado acumular; y han asegurado posteriormente mediante la legitimación de su derecho de propiedad en el proceso de formalización. El patrimonio como herencia de familia es punto prioritario dentro de las demandas de los sectores populares que acceden a la formalización, a través del proceso.
- La formalización de la propiedad es también un mecanismo de *resolución de conflictos*. En el proceso de regularización de dominio se encuentran conflictos a diferentes niveles, los más comunes serían los del asentamiento como colectividad frente a los propietarios del terreno (titulares de derechos de propiedad privados). También se presentan conflictos al interior del asentamiento informal generados por la indefinición de linderos. Estos se resuelven en el proceso de formalización, a través de procedimientos legales que dan prioridad a la posesión.
- Estimular al propietario de la tierra a *invertir en su propiedad*. Según datos de la Comisión las personas beneficiadas del proceso de titulación se preocupan por mejorar la condición de su vivienda a la vez que invierten en servicios públicos y realizan acciones en mejora del entorno.
- La conversión de los nuevos titulares de dominio en *sujeto de crédito*, es uno de los ejes centrales de la política de formalización en el Perú. Esta concepción tomó fuerzas a finales de los años ochenta y continúa siendo uno de los objetivos prioritarios de la política. “Los títulos formalizados abren las puertas al crédito”, incrementan el valor de mercado de viviendas; volviéndose susceptible de ser transadas o utilizadas como garantía, ya sea hipotecaria o genérica.

2.3 Marco organizacional y de gestión

Las entidades que intervienen en la ejecución de la Política de Formalización peruana son la COFOPRI y el Registro Predial Urbano. Como ya se mencionó, estas actúan como entidades ejecutoras y co-ejecutora respectivamente del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana del Banco Mundial (ver anexo).

Anteriormente nos referimos a los objetivos y roles de la COFOPRI y el Banco Mundial a través del PDPU, conviene entonces explicar el rol del Registro Predial Urbano (RPU) dentro de la Formalización. El Registro Predial Urbano (1988), originalmente llamado Registro Predial de pueblos jóvenes y urbanizaciones populares, es un Registro de Propiedad que se encuentra

actualmente en proceso de integración al Registro de Predios⁹ de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos. Es un organismo descentralizado que posee autonomía, tanto económica como administrativa y facultad para realizar registros, cuenta con 19 oficinas a lo largo del territorio nacional.

Su rol dentro de la política de formalización, es inscribir propiedades ubicadas en los asentamientos humanos y urbanizaciones populares en el ámbito nacional y predios rurales en el departamento de Lima. El RPU califica la propiedad que COFOPRI presenta para inscripción, es un sistema simplificado de registro de la propiedad inmueble que ha logrado sustituir en un 50% las escrituras públicas notariales, a través de la utilización de formularios impresos. Introduce en el país la modalidad de registros de la propiedad con base catastral, utilizando procedimientos y formularios simplificados.

2.3.1 Estructura organizacional

Para la implementación de la política de formalización a través del PDPU no existió la necesidad de crear una unidad ejecutora de proyecto ya que los objetivos de los organismos ejecutores están vinculados a los del proyecto del Banco Mundial. Por lo mismo, se definió y se pactó una estructura organizacional donde el director general del proyecto, responsable de los resultados del mismo, es el Coordinador Nacional de Formalización. Los gerentes de línea de los dos organismos ejecutores derivan la responsabilidad por las operaciones al Coordinador Nacional, el cual tiene la facultad de administrar el proyecto a su nombre.

Existe, además, un Comité de Manejo del Proyecto, el cual supervisa la implementación y la realización de los objetivos y está encargado de tomar cualquier decisión estratégica en caso que sea necesario. También existe un Comité de Asesoría del Proyecto, consultivo, encargado de hacer recomendaciones de manera regular en los temas de reformas institucionales, legales y de operación.

RECUADRO 1 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES VINCULADAS EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN

Registro Predial Urbano (RPU): Es la institución encargada de registrar los asentamientos y lotes.

Registro de Propiedad Inmueble (RPI): Es donde se realiza la investigación de la personalidad jurídica de los propietarios de la Tierra.

Registro Público de Minería: Se hacen evaluaciones en esta institución para prevenir el traslape de áreas en regularización con áreas de concesiones mineras.

Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN): Las evaluaciones son hechas en esta institución para prevenir la superposición de áreas en regularización con terrenos estatales.

Programa especial de titulación de tierras (PETT): –Ministerio de Agricultura. Se hacen evaluaciones para prevenir la superposición de las áreas de regularización con las áreas rurales catastradas. La institución trabaja con mapas oficiales y mantiene coordinación especial con COFOPRI para el intercambio de información técnica.

Instituto Nacional de Cultura (INC): Esta institución está involucrada en el proceso de evaluación para determinar si los lotes ocupan lugares donde se encuentran restos arqueológicos.

(continúa)

⁹ Registro de Predios: unifica el Registro de Propiedad Inmueble, Registro Predial Urbano y la Sección Especial de Predios Rurales. En este Registro se inscriben las Transferencias de Propiedad, Declaratorias de Fábrica, Urbanizaciones, Hipotecas, Primeras de Dominio, Embargos y Demandas referidas a Predios Urbanos y Rurales. En virtud a la unificación también se inscribe el derecho de propiedad y otros derechos o actos relativos a predios de pueblos jóvenes, urbanizaciones populares, entre otros; así como la inscripción del derecho de posesión de predios rurales, entre otros. La Ley 27.755 es la que crea el Registro de Predios a cargo de la SUNARP, el proceso de integración de los registros, se efectuará progresivamente en el plazo de dos años.

RECUADRO 1 (conclusión)

Instituto Nacional de Cultura (INC): Esta institución está involucrada en el proceso de evaluación para determinar si los lotes ocupan lugares donde se encuentran restos arqueológicos.

Instituto de Defensa Civil (INDECI): Es la institución que establece las restricciones de uso de suelo y áreas de riesgos. COFOPRI coordina distintos campos de trabajo con las autoridades de INDECI y algunos programas de entrenamientos para la comunidad.

Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE): Es la institución formal del Estado Central a cargo de las soluciones habitacionales. Frecuentemente los asentamientos se encuentran sobre propiedades pertenecientes a esta institución.

Banco de Materiales: Es la institución a cargo de los préstamos gubernamentales y créditos que se le otorgan a los propietarios calificados.

Servicio de Agua Potable y Saneamiento de Lima (SEDAPAL): Es la institución encargada del agua potable y el saneamiento de la ciudad de Lima. COFOPRI coordina información técnica con esta institución.

Fuente: Yi Yan, Zoila Z, (1999).

2.3.2 Las comisiones provinciales para la formalización

Para lograr la descentralización de las atribuciones de COFOPRI, así como la expansión de los programas de formalización a las distintas provincias, se crearon en marzo del año 2001, las Comisiones Provinciales¹⁰ de Formalización de la Propiedad Informal, que son las encargadas de planificar, organizar, coordinar y ejecutar, a través de sus Secretarías Técnicas, el proceso de formalización de las posesiones informales. Esto implica llevar dicho proceso hasta las oficinas de registros. Los títulos son entregados posteriormente por el Alcalde Provincial en la Municipalidad respectiva. Forman parte de estas Comisiones la Municipalidad Provincial, la misma COFOPRI, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos y el Registro Predial Urbano.

La asistencia técnica y legal es brindada a estas comisiones, a través de las Secretarías Técnicas, por medio de estas se mantiene actualizada la base catastral correspondiente a la Provincia o localidad, así como también la información gráfica y legal de los asentamientos informales. La COFOPRI, supervisa de manera permanente estas Comisiones con la intención de que se cumpla de buena forma el proceso de formalización, es la encargada también de emitir las normas para la generación de procedimientos administrativos y brindan además asistencia técnica y legal a las Municipalidades Provinciales que así lo requieran.

2.3.3 Gestión de la regularización

Estrategia general para la regularización

A pesar de que cada asentamiento presenta características y conflictos particulares para la regularización, se diseñó una estrategia general para visualizar y solucionar los problemas comunes que pueden presentarse durante las campañas. La formulación de la misma estrategia pretende una puesta en práctica efectiva del programa masivo de regularización de tenencia de tierras.

Los elementos básicos de esta estrategia son:

1. Elaboración de evaluaciones legales y físicas en la zona elegida, para así identificar y estudiar los problemas comunes de los asentamientos implicados en la campaña.
2. Lograr capacidad de anticipación a través de:

¹⁰ Decreto Supremo N° 005-2001-JUS.

- a. El trabajo de evaluación de datos topográficos y de catastro, los cuales son necesarios para la regularización física de los asentamientos, anticipando requisitos de personal y financiamiento externo.
 - b. Necesidad de un marco legal para apoyar el proceso de la regularización.
3. Incorporación de la población de los asentamientos en la campaña para hacerlos conscientes de la intervención de COFOPRI en sus comunidades. Coordinación con los agentes implicados para una puesta en práctica rápida y eficiente del programa masivo de la regularización. Coordinación de los gobiernos locales autoridades institucionales para anticipar y para poner en práctica soluciones apropiadas a los obstáculos encontrados durante el programa masivo de la regularización de la tenencia de la tierra del distrito.

La reforma institucional más importante realizada por COFOPRI fue la de diseñar un nuevo sistema de formalización de la propiedad, el cual venía a sustituir los sistemas anteriores de innumerables procesos burocráticos por uno ágil y de rápida aplicación. Este sistema cuenta con los siguientes procesos:

2.3.4 Diagnóstico, llamado también proceso cero

El diagnóstico está conformado por una serie de procedimientos técnicos y legales dirigidos al acopio de información preliminar de las diferentes formas de propiedad y de las posesiones informales, que son susceptibles de ser incorporadas al Programa de Formalización. Se identifican las propiedades; se verifica si están inscritas o no; y si éstas se encuentran en tierra pública o privada. Esta corresponde a la fase inicial del diagnóstico la cual se denomina como acopio de datos.

La segunda fase de este proceso corresponde al trabajo de gabinete, donde se realiza un mosaico cartográfico de la zona estudiada o “unidad territorial”, se procesa la información y se incorpora a la base gráfica y estadística de COFOPRI.

Se confecciona un expediente de cada posesión informal con información relevante y una ficha resumida que permita un diagnóstico preliminar de la situación técnico-legal de la posesión y determinar los problemas que pudieran presentarse en el proceso de formalización (si está sobre propiedad privada, zona arqueológica, zonas de riesgo, en litigios, etc.) y de esta manera clasificarla y derivarla al área correspondiente.

Durante la fase de diagnóstico se realiza un inventario de posesiones informales clasificadas por Unidad Territorial donde aparece el área a sanear física y legalmente, el nivel alcanzado en su proceso de formalización anterior y donde se señala el número de lotes, fecha de posesión, resoluciones de reconocimiento, documentación con la que cuenta el expediente y principales observaciones técnicas, legales y sociales.

Los productos del proceso cero son:

- Inventario de la situación de informalidad dentro del asentamiento;
- Elaboración de Base Catastral;
- Expedientes preliminares con información puntual de cada propiedad.

2.3.5 Saneamiento integral, denominado proceso 1

Este proceso abarca un estudio más profundo de la situación física y legal de los terrenos informales, se realiza mediante dos procedimientos, diagnóstico y saneamiento.

En el diagnóstico se determina si el terreno ocupado es de propiedad pública o privada y si su destino corresponde a los usos de suelo establecidos en las normas urbanísticas vigentes. Asimismo, se identifican las parcelas individuales dentro de los macrolotes.

Durante el procedimiento de saneamiento se elabora o se verifica el Plano de Trazado y de Loteo, si se requiere se modifica o corrige, se remite al Registro Predial Urbano (RPU) para su calificación e inscripción, luego de la cual el RPU asigna un código de predio único a cada lote. Este proceso finaliza con la aprobación del Plano Perimétrico y del Plano de Trazado y Loteo, que se inscriben a nombre del Estado (si se trata de terrenos estatales) o de los propietarios ocupantes (en caso de terrenos adquiridos por sus ocupantes) en el RPU.

2.3.6 Saneamiento individual, correspondiente al proceso 2

La finalidad de este proceso, es analizar la información individual para su calificación e inscripción posterior en los registros y consta de tres etapas:

- Empadronamiento para identificar a los poseedores;
- Procesamiento de información recogida y su ingreso posterior a una base de datos;
- Calificación e inscripción de los poseedores en el Registro de Propiedad.

Durante la etapa de empadronamiento se visita a cada uno de los predios, para verificar la ocupación real de los lotes por parte de los pobladores, se recogen pruebas que acrediten una posesión continua, pacífica, pública y una estancia permanente en el lote. Después del ingreso de información a la base de datos, se verifica si se cumplen los requisitos legales, en caso positivo, se les reconoce el derecho a recibir la propiedad del lote ocupado. En caso de que el terreno sea de propiedad de los ocupantes, permite regularizar sus contratos de adquisición de los predios singulares.

El diseño del proyecto de Derechos de Propiedad Urbana, estimó que los costos de los procesos de titulación no debían superar los 15 dólares para el primer registro en el RPU y otros 15 dólares para el registro de la hipoteca. Asimismo los costos unitarios del COFOPRI para la emisión de título no debía superar los 35 dólares.

RECUADRO 2 PROCESOS DE GESTIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL A TRAVÉS DE LA COFOPRI

Proceso 0: Planeamiento estratégico

- Identificación de posesiones informales;
- Estudio de antecedentes municipales;
- Generación de Planos prediagnóstico incorporando información gráfica;
- Producto: Expediente información gráfica y legal.

Proceso 1: Formalización integral

- Análisis físico: verificación de zona de riesgo y arqueológica;
- Análisis legal: Estudio de documento de instituciones que sustentan el informe (RPI, Superintendencia de Bienes Nacionales, Registro Público de Minería, Programa Especial de Titulación de Tierras–Ministerio de Agricultura, Poder judicial
- Productos: Planos perimétricos y de localización
- Inscripción en el RPU.

Proceso 2: Formalización individual

- Difusión masiva en asambleas
- Empadronamiento casa por casa;
- Calificación de pruebas de posesión de lote;
- Inscripción en el RPU (título de propiedad) y titulación individual en la municipalidad.

Fuente: Elaboración propia.

Se adjudica a título gratuito el derecho de propiedad de lotes ubicados en terrenos del Estado, a favor de sus poseedores o de los solicitantes de lotes en los casos de los programas de adjudicación de lotes de vivienda que desarrolle COFOPRI, conforme a los requisitos establecidos. Excepcionalmente, la adjudicación es a título oneroso en los casos que señale la COFOPRI y de acuerdo al Artículo 1° de la Ley N° 27.046, que modifica el Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 803.

Participación

La participación y la colaboración por parte de la comunidad se desarrolla antes y durante el proceso de regularización para asegurar el éxito del mismo (Yi Yang, 1999). El proyecto posee una oficina de información que se encarga de recoger los requerimientos y dudas expresados por la comunidad. Estas inquietudes son incorporadas en los procesos futuros de regularización. Antes de comenzado el proceso de regularización de dominio, la población se encuentra informada de los beneficios de la tenencia segura y de la metodología del proceso de formalización en el cual estarán involucrados.

Se estimula a las empresas privadas a que participen en las evaluaciones técnicas de los trabajos en el proceso de regularización a través de financiamiento externo. Su participación está también presente cuando se encuentran casos de derecho de propiedad de privados. Se promueven las negociaciones entre partes.

2.4 Marco financiero

La COFOPRI, según el mensaje presidencial del Decreto 803, constituye un ítem dentro del Presupuesto Nacional. Esta posee autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. En cuanto al financiamiento, el plan original contemplaba hacer una inversión de 66.3 millones de dólares, por un período de 4 años (30 noviembre de 1998 a 30 de junio del 2003), de este total, 38 millones lo aportaba el Banco Mundial a través del Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (Crédito Externo); y lo restante corresponde a la contrapartida nacional, 24.3 millones aportado por el gobierno peruano y 4 millones aportado de parte de los beneficiarios (Calderón, 2003).

Las fuentes de financiamiento tienen en cuenta la clasificación de los recursos públicos, oficializados mediante el calendario de compromiso mensual, los cuales son procesados de manera trimestral para el respectivo análisis. La ejecución de ingresos proviene de los estados bancarios y de los balances de ejecución del presupuesto. La ejecución de gastos se organiza según categoría y grupo genérico, detallada por fuente de financiamiento trimestralmente. Los resultados de operación tienen como soporte el avance físico de metas, o sea el número de lotes y títulos inscritos en el Registro Predial Urbano y Registro de la Propiedad Inmueble (COFOPRI, 2004).

CUADRO 3
PRESUPUESTO SEGÚN COMPONENTES DEL PROYECTO DE DERECHOS DE PROPIEDAD URBANA (PDPU)

Actividades	Presupuesto (en US\$)
1. Reformas del mercado inmobiliario	1,16 millones
1.1 Marco institucional y legal	0,34 millones
1.2 Promoción de inversión	0,28 millones
1.3 Monitoreo económico y social	0,54 millones
2. Organizaciones Nacionales	13,07 millones
2.1 Fortalecimiento de la Administración del RPU	5,17 millones

(continúa)

CUADRO 3 (conclusión)

Actividades	Presupuesto (en US\$)
2.2 Fortalecimiento de la Administración COFOPRI	1,34 millones
2.3 Desarrollo institucional de COFOPRI y RPU	1,16 millones
2.4 Desarrollo de los recursos humanos	2,17 millones
2.5 Desarrollo del proyecto	4,13 millones
3. Conversión de la propiedad informal existente	52,06 millones
3.1 Recolección y análisis de la información relacionada con la propiedad	0,44 millones
3.2 Implementación del Plan Nacional de Formalización	5 162,00 millones

Fuente: Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana, Banco Mundial.

La Ley Complementaria N° 27.046, en su artículo 3°, la cual modifica el artículo 6° del Decreto legislativo 803, enuncia como recursos de la Comisión los mencionados a continuación:

1. Los que le otorgue la Ley Anual de Presupuesto y las normas que la modifiquen o complementen;
2. Los recursos propios que obtenga por la prestación de sus servicios a título oneroso; los intereses que obtenga por la administración de sus recursos propios; y los recursos que obtenga por la adjudicación de lotes a título oneroso;
3. Las donaciones y legados que reciba, los créditos internos y externos de fuentes bilaterales o multilaterales y los recursos provenientes de la cooperación técnica internacional; y,
4. Otros recursos que se le asignen.

3. Análisis de los resultados de acuerdo a los objetivos del proyecto

El PDPU se planteó desarrollar tres objetivos fundamentales para alcanzar el objetivo de desarrollo del proyecto:¹¹

3.1 Reforma del mercado inmobiliario urbano

La ya recalcada situación de las normas e institucionalidad existentes, que no pudieron afrontar la existencia de más de un millón de propiedades informales, gestó la necesidad de la reforma y la creación de normas para entender y solucionar la dinámica de la informalidad. La idea era identificar, por parte de las entidades ejecutoras de la actual política de formalización, los obstáculos asociados a la normativa en vigencia y entender los procedimientos administrativos y de operación de las organizaciones públicas y privadas las cuales estaban involucradas en el proceso de formalización de derechos de propiedad. Se buscaba identificar y dar respuesta a nuevas formas de propiedad informal así como tratar de mantener bajos los costos de transacción para obtener la propiedad formal para que la informal no se convierta en una opción.

¹¹ Estos son los resultados alcanzados hasta la fecha evaluados desde el Programa. Se encuentran disponibles on-line en la página institucional de la COFOPRI y el PDPU.

3.1.1 Avances

La Misión de Supervisión del proyecto para el año 2000, acordó que dentro del marco legal e institucional era necesario llevar a cabo las reformas de normas legales para alcanzar los objetivos del proyecto y la definición de la misión futura de COFOPRI. Entre las normas más importantes a crear y modificar son las relacionadas a la unificación de los Registros y al funcionamiento permanente de la COFOPRI.

Para lograr esta reforma legal e institucional se contrataron consultorías. Las normas, una vez visadas por las instancias correspondientes, fueron puestas en práctica, ayudando a expandir el proceso de formalización a otras ciudades que poseían distintos grados de informalidad.

La creación de un marco legal adecuado para el proceso de formalización de la propiedad informal, ha permitido que las familias beneficiadas por el Plan de Formalización posean seguridad por los títulos obtenidos y la posibilidad de solventar los mecanismos financieros para la generación de un mercado inmobiliario a través de la formalización de su propiedad.

Logros en los procedimientos administrativos y de operación:

- Creación de un procedimiento de formalización seguro, de bajo costo y masivo.
- Ordenamiento de los procedimientos administrativos de la formalización.
- Eliminación de los obstáculos que acompañan a la aplicación de los mecanismos “tradicionales” de formalización.
- Consideración de uno de los cónyuges como beneficiarios de una adjudicación, no a ambos si uno de estos ha abandonado el hogar.
- Unificación de criterios de interpretación y de aplicación de normas a fin de generar seguridad jurídica y conocimiento de las normas por parte de los usuarios.
- Generación de una serie de mecanismos que permiten a los ejecutores del programa afrontar y solucionar casos de posesiones sobre zonas arqueológicas, zonas riesgosas, posesiones ubicadas sobre vías, etcétera.
- Introducción de la conciliación como medio alternativo de solución de conflictos.
- Emisión de normas que permitan a los poseedores de predios de propiedad privada acceder a créditos para adquirir tales predios.

Leyes y decretos aprobados, los cuales han ayudado a la concretización de las acciones de formalización:

1. La Ley N° 27.046, Ley Complementaria de Promoción del acceso de la Propiedad Formal.
2. El Decreto Supremo N° 009–99–MTC, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad.
3. El Decreto Supremo N° 013–99–MTC, que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI, y su modificatoria, el Decreto Supremo N° 016–99–MTC.
4. La Ley N° 27.136, Ley de Acceso al Crédito para la Formalización de la Propiedad.
5. El Decreto Supremo N° 031–99–MTC, que aprueba el Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal en Urbanizaciones Populares.
6. El Decreto Supremo N° 032–99–MTC, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos Administrativos de Declaración de Propiedad mediante la Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Regularización del Tracto Sucesivo, así como de Declaración de Reversión sobre predios matrices o lotes adjudicados por entidades del Estado.

7. El DS 039–2000–MTC, Reglamento del Tribunal Administrativo de la Propiedad o Reglamento de Impugnaciones de COFOPRI.
8. El DS 010–2000–JUS, Reglamento de Conciliación de Conflictos que surjan en el Proceso de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI.

3.2 Promoción al crédito e inversiones

Para lograr la sostenibilidad de las reformas de formalización, es necesario que los pobladores conozcan los beneficios posteriores a la formalización de la propiedad. La potencial utilización de la propiedad como garantía para acceder al crédito es el elemento principal en este sentido.

El proyecto PDPU se ocupó de estudiar las oportunidades para promover la utilización económica de los títulos formalizados en el mercado, las indagaciones se hicieron en torno a tres aspectos:

1. Los obstáculos y costos de transacción que se derivan de las normas sobre propiedad y disposición de bienes;
2. Los costos de la oferta formal de crédito; y
3. Las características de la demanda de crédito de los sectores formalizados. La resultante es un mecanismo para ayudar a crear relaciones entre el mercado y los pobladores formalizados, basado en la reducción de los costos de determinación de potenciales prestatarios a través de la información generada en los procesos de formalización.

3.2.1 Avances

A partir del Estudio de la demanda, oferta y fuentes del crédito del sector informal se lograron identificar características esenciales de las mismas dentro de los sectores que están siendo formalizados; también permitió identificar los comportamientos frente al crédito y las variables de las que depende el acceso al mismo.

Con esta información más un estudio sobre obstáculos legales, hecho durante el comienzo del proyecto, se contrató una consultoría¹² internacional, para diseñar junto a los coordinadores del proyecto una propuesta integral que permita acceder a los beneficiarios de la regularización al mercado formal. Hasta ahora la consultoría ha presentado un informe de diagnóstico del marco institucional y análisis del mercado crediticio.

Dos recomendaciones claves del diagnóstico fueron integradas al Decreto de Urgencia 091–2000, una de ellas referida al esquema de financiamiento con recursos del Fondo Mi Vivienda; y la otra al análisis de factibilidad para la creación de un sistema de información integrado. Este último sirvió de base para la creación por parte de COFOPRI de una Central de Información Positiva.

La Central de Información Positiva (CIP), es un sistema de información gerencial que tiene actualmente registrado el perfil socioeconómico de aproximadamente 800 mil personas como potenciales sujetos de créditos de consumo, para capital de trabajo e hipotecario a largo plazo. Esta central es la resultante de la sumatoria de las bases de datos de la COFOPRI, el RPU e instituciones públicas y privadas que poseían información de los nuevos propietarios. Se diseñó con el fin de proporcionar información a empresas interesadas en ofrecer productos a la población

¹² El Estudio para realizar la Propuesta Integral es dirigido por la firma *Group for Home and Infrastructure Finance* (GHIF), analiza la demanda de créditos por parte del público objetivo, la oferta de crédito del sistema financiero, el marco legal e institucional, la experiencia internacional, la inversión no crediticia y la factibilidad de construir una base de datos para identificar el mercado potencial para el desarrollo de mercado crediticio y de inversiones en el sector recientemente formalizado.

ya formalizada. Los beneficios que se estima alcanzar con la creación de la misma son: la reducción en los costos de transacción, mayor facilidad para la evaluación del riesgo relacionado con los prestatarios, incremento de la competencia entre las instituciones financieras y fomento a la cultura de pago.

3.3 Monitoreo socioeconómico

El monitoreo socioeconómico dentro del proyecto, fue diseñado con dos propósitos: primero, verificar los beneficios sociales y económicos ligados a la formalización de la propiedad; y segundo identificación de problemas y oportunidades para alcanzar los objetivos del proyecto. El levantamiento de información cuantitativa y cualitativa de la repercusión de la formalización en el ámbito público y privado; así como el análisis de los costos monetarios de interacción de los beneficiarios con el programa de formalización serán los elementos que se proporcionarán a través de este proceso de análisis.

3.3.1 Avances

Se elaboró un informe por parte de la Consultora “Apoyo Consultoría”, que consideró la Encuesta Línea Base realizada por el Instituto “Cuánto”, éste permitió elaborar indicadores de impacto del proyecto, así como la realización de un análisis de los beneficios obtenidos por la población a través del Programa de Formalización. Las conclusiones de los resultados observados fueron las siguientes:

1. Existe un mayor nivel de inversión en vivienda asociado a un mayor grado de seguridad legal sobre la propiedad.
2. Los pobladores con título COFOPRI presenta un mayor nivel de seguridad sobre la propiedad que el resto.
3. La población posee la percepción de que existe incremento del valor de la propiedad a raíz del título COFOPRI.
4. Los poseedores de títulos COFOPRI accedieron a mejores condiciones de financiamiento.
5. Los poseedores de título COFOPRI presentan el mayor porcentaje de hogares que utilizan su vivienda para actividades económicas.
6. El no poseer documentos de propiedad es una de las principales razones para el rechazo de una solicitud de crédito entre la población de bajos ingresos.

3.4 Organizaciones nacionales para la propiedad

Se busca la sostenibilidad a largo plazo de las instituciones vinculadas al Plan Nacional de Formalización, a través del fortalecimiento administrativo e institucional de las mismas. La idea es proporcionar asistencia técnica al Registro Predial Urbano de manera que pueda continuar cumpliendo su función dentro del Programa. En cuanto al fortalecimiento administrativo de COFOPRI se busca aumentar sus capacidades para que la misión del Plan Nacional de Formalización se expanda a otras áreas urbanas. El fortalecimiento institucional de los dos organismos se lograría a través del desarrollo de procedimientos y reformas que apuntan a la sustentabilidad a largo plazo de las mismas. Para lograr este fortalecimiento institucional se han determinado los siguientes propósitos:

- i) Desarrollo y establecimiento de mecanismos de responsabilidad
- ii) Definición del funcionamiento futuro de los registros unificados
- iii) Definición de COFOPRI a largo plazo

3.4.1 Avances

Para lograr la sostenibilidad de la función de registro de propiedades ejercidas por el RPU dentro del Plan Nacional de Formalización y su unificación con el Registro de Propiedad Inmobiliario (RPI), se realizó un estudio que recomendaba las siguientes acciones:

Acciones a corto plazo: Están dirigidas a desarrollar la promoción de la cultura de registro; la capacitación de personal; la actualización con base catastral del RPI; la utilización de infraestructura de los dos Registros; y a la creación de un proceso único de reclamos para el mejoramiento del sistema.

Acciones a largo plazo: Buscan la definición del rol de los Notarios dentro del proceso de registros; la integración de la base de datos y sistemas de información de los dos Registros, al igual que el desarrollo de una base catastral para las partidas registrales del RPI del sector urbano; la integración de personal administrativo de ambos registros; la definición de tarifas asequibles y equitativas; y el desarrollo de iniciativas para la mejor utilización de la información de los Registros.

En cuanto al fortalecimiento administrativo de COFOPRI se ha desarrollado un sistema de formalización (procesos 0, 1, y 2, recuadro 2), el cual está relacionado con el RPU. Se ha desarrollado también un sistema de atención al público el cual proporciona información sobre el proceso de formalización. Esta información se encuentra disponible “*on-line*”, así como la información financiera del Programa. En cuanto al uso de tecnología de información se han efectuado avances que permiten una mejor administración de los recursos aportados, así como una mejor atención al público tanto en el Registro Predial Urbano como en la COFOPRI.

3.5 Conversión de la propiedad informal existente

Este objetivo posee dos ejes fundamentales para su desarrollo, primero el acopio y análisis de la información relativa a la Propiedad; y segundo la implementación del Plan Nacional de Formalización.

En cuanto al primer eje las actividades a desarrollar son la recolección, revisión, investigación y calificación de los datos necesarios, para otorgar el derecho de propiedad. Este proceso debe asegurar que las propiedades formalizadas sean legalmente seguras y aceptables en el mercado. Este trabajo se ha venido realizando por COFOPRI y el RPU a través de los procesos 0, 1 y 2 (recuadro 2).

En cuanto a la Implementación del Plan Nacional de Formalización, segundo eje de este objetivo, tenía como meta regularizar 950.000 propiedades y registrar 800.000 títulos de propiedad urbana individual en ocho áreas urbanas.

La mayor parte de los recursos del Proyecto PDPU está destinada a la implementación del Plan, éste financia honorarios para el personal que implementará los procesos 0, 1 y 2 (Recuadro 2); la contratación de 412 consultores para COFOPRI y 84 para el RPU, y por empresas de servicios el contrato de 420 personas para ambas instituciones. También financia bienes, incluyendo equipos y sistemas informáticos y los necesarios para el establecimiento y equipamiento de oficinas provinciales; servicios de mapeo y productos catastrales. Se ha logrado a la fecha la formalización de casi 2 millones de lotes, superando la meta inicial.

3.5.1 Criterios técnicos

En el año 1997 el programa tenía como meta regularizar 1.200.000 propiedades informales en 8 áreas urbanas de Perú. En noviembre del 2004 el número de lotes regularizados ascendió a 1.929.070 lotes, de los cuales 1.425.688 han obtenido título de propiedad o la regularización de los mismos. Para solucionar la realidad de la informalidad urbana la Comisión

de Formalización se vio en la necesidad de ampliar la cobertura de sus acciones de regularización a distintas modalidades de la propiedad informal. En Perú éstas se han caracterizado como Asentamientos Humanos, Asociaciones y Cooperativas de Vivienda y Programas de Vivienda del Estado. Durante los años de evolución de la COFOPRI, los asentamientos humanos han ocupado el porcentaje más alto dentro de la población beneficiaria, comprendiendo el 81% a septiembre del 2001.

3.5.2 Caracterización de la tenencia informal en el Perú

1. **Asentamientos humanos:** Es la forma de urbanización que se realiza a través de la invasión organizada de predios públicos o privados, utilizando distintas estrategias; ocupaciones paulatinas, ocupaciones violentas, autorizaciones indirectas o reubicaciones hechas por el gobierno.
2. **Urbanizaciones populares:** Clasificadas por ley con este nombre, se definen como las organizaciones de pobladores que mediante formas asociativas permitidas (asociaciones de viviendas, cooperativas y asociaciones pro vivienda) acceden a la propiedad de grandes extensiones de terreno para desarrollar intervenciones urbanas regulares. Debido a las fallas que posee el sistema legal, evidenciado en la imposibilidad de culminar con los trámites administrativos necesarios, permanecen en la informalidad.
3. **Centros urbanos informales:** Son asentamientos que se forman en tierras de expansión de las grandes ciudades que aún poseen uso agrícola. No entran en la categoría de invasiones ya que su origen se encuentra en la subdivisión, urbanización y venta clandestina de estos terrenos agrícolas a mano de sus propietarios (ex parceleros de las grandes cooperativas agrarias, o ex beneficiarios de Reforma Agraria).
4. **Centros poblados:** Se denomina centro poblados a todo asentamiento (“pueblos”, “villas”, “villorrios”, “caletas”, “tambos”, “pueblos tradicionales”) creado con fines urbanos en la periferia urbana de grandes ciudades. Es un sector informal que ha generado núcleos urbanos consolidados sin que exista un historial de dominio ya que las transferencias de posesiones o propiedad se han realizado a través de procedimientos de escrituras públicas, escrituras públicas imperfectas, contratos simples o acuerdos verbales.

3.5.3 Tierras de propiedad pública y privada

El artículo 4º de la ley N° 27.046 estipula la facultad de la COFOPRI para titular los terrenos estatales, fiscales y municipales¹³ ocupados por pobladores de cualquiera de las modalidades de posesión, ocupación o titularidad. La solicitud por parte de COFOPRI a los registros constituye mérito suficiente para que se inscriba su titularidad sobre dichos terrenos estatales en el Registro. Se suspenderán los procedimientos judiciales destinados a obtener la desocupación de terrenos que hayan sido iniciados por parte de cualquiera de las entidades estatales dueñas de la tierra.

La COFOPRI posee la facultad¹⁴ de destinar para fines de vivienda, áreas estatales que actualmente conforman terrenos de equipamiento urbano y aportes reglamentarios, destinados a

¹³ Son a aquellos cuya titularidad o derecho de propiedad corresponda a cualquier entidad del Estado, incluyendo sus órganos, organismos y dependencias; a las empresas estatales, fiscales y municipales, inclusive las de Derecho Privado en la que la entidad estatal es la única propietaria; a las universidades nacionales y beneficencias públicas

¹⁴ Artículo 3º del Decreto de Urgencia N° 091-2000. La lista de inmuebles suministrada por la SNB ascendía a 237 predios, de los cuales se priorizaron 8 terrenos que por su localización tienen vocación de vivienda.

educación, salud y otros usos diferentes a parques. Con la ayuda de la Superintendencia de Bienes Nacionales (SNB), la cual identifica y prioriza los terrenos de posible intervención, la COFOPRI sanea los terrenos del Estado que podrán finalmente ser aprovechados por el Fondo Hipotecario de Promoción a la vivienda, MIVIVIENDA, el cual promueve el acceso de la población a la propiedad privada de vivienda, focalizándose en las de interés social.

Cuando se trató de terrenos de propiedad privada se promoverá la conciliación entre propietarios y poseedores. El acta con acuerdo conciliatorio constituye título de ejecución. Los derechos, deberes u obligaciones ciertas, expresas y exigibles que consten en dicha acta se sustancian a través del proceso de ejecución de resoluciones judiciales.

3.5.4 Medio ambiente, asentamientos en zonas de riesgo o áreas arqueológicas

Como se vio en el proceso de gestión de COFOPRI, específicamente en el proceso 1, se hace un análisis físico que contempla la verificación de zonas de riesgo y arqueológicas. En las ocasiones que la COFOPRI encuentre a pobladores que ocupen zonas no aptas para vivienda por constituir zonas riesgosas, carente de higiene y salubridad, definirá la necesidad de reubicación.

3.6 Criterios generales

3.6.1 Impactos específicos y sostenibilidad

Según Clichevsky (2003), la cantidad de soluciones otorgadas por un programa de regularización dominial, depende en gran medida del nivel estatal que los ejecuta y de la cantidad de recursos económicos financieros que destinen los gobiernos para su implementación. El autor considera el programa de Regularización Peruano, como uno de los más exitosos en términos de escrituras concedidas, y recalca, que a pesar de la existencia por varias décadas de programas de regularización, la titulación masiva se produjo a finales de los años noventa con la entrada de COFOPRI, donde en menos de 3 años se legalizaron más de un millón de lotes.

Como se mencionó anteriormente, COFOPRI desde agosto del año 1996, hasta la actualidad (noviembre 2004) ha logrado formalizar 1.929.070 lotes en las ciudades de Lima, Callao, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Tacna y Ucayali. Estos han pasado por el proceso de saneamiento e inscripción posterior en el Registro Predial Urbano, donde se ha fallado a favor del Estado cuando son terrenos estatales o a favor de las personas jurídicas propietarias del terreno cuando se ha tratado de urbanizaciones populares. Del total hasta la fecha 1.425.688 han obtenido sus títulos de propiedad o la regularización de los mismos (proceso 2 ó saneamiento individual).

CUADRO 4
LOTES Y TÍTULOS FORMALIZADOS POR COFOPRI E INSCRITOS EN EL RPI / RPU
DISTRIBUIDO POR TIPO DE POSESIÓN

Departamento	Asentamientos Humanos		Urbanizaciones Populares		Programas de Vivienda	
	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos
Total Lima	560 010	480 358	77 499	39 483	156 916	123 446
Total Provincias	1 013 980	703 793	13 710	5 631	106 955	72 977
Total Nacional	1 573 990	1 184 151	91 209	45 114	263 871	196 423

Fuente: COFOPRI, datos actualizados noviembre 2004.

Como se ve en el cuadro anterior, del total de lotes con títulos inscritos, 1.184.151 corresponden a propietarios de viviendas en posesiones informales (asentamientos humanos,

centros poblados, pueblos tradicionales); 45.114 a propietarios de viviendas en urbanizaciones populares (asociaciones y cooperativas de vivienda); y 196.423 a beneficiados de Programas de Vivienda del Estado. Se estimó que este proyecto beneficiaría aproximadamente a 4.000.000 de personas que viven en condiciones de pobreza. Las acciones de la política de formalización ejecutada por la COFOPRI han beneficiado a más de 6.327.642 pobladores de posesiones informales, urbanizaciones populares y programas de vivienda del Estado a nivel nacional (COFOPRI, 2004).

Uno de los indicadores claves de desarrollo del proyecto “Derechos de Propiedad Urbana” estaba referido al aumento de la participación de la mujer como propietaria. Los resultados de desarrollo del proyecto, desde sus inicios al año 2002, muestran que la mayoría de los títulos otorgados fueron registrados a favor de mujeres, contando con un 67,41% en 1999, 67,57% en el 2000, 63,68% en el 2001 y 67,03% en el 2002. Este logro parece estar vinculado con la superación de la práctica de considerar a dos beneficiarios cuando uno de ellos ya ha abandonado el hogar tiempo atrás.

El estudio Línea de Base, realizado en el año 2000 encargado por el PDP, estimaba que la titulación hecha por COFOPRI podía estar subestimada ya que un 80% de los titulados por la Comisión ya contaba con un título o documento que avalaba la propiedad. Kagawa (2001) también hace referencia a la doble titulación; argumenta como en ese momento COFOPRI había podido llegar a la meta cuantitativa prometida a través de una estrategia rápida y eficiente. Sin embargo hace la observación de cuántas de estas propiedades registradas hasta ese momento fueron exclusivamente tituladas mediante las operaciones de COFOPRI y cuántas fueron las transferidas desde el Registro de Propiedad Inmobiliario al Registro Predial Urbano (práctica extendida pero no declarada). “Apoyo” (2000) también argumenta acerca de la valoración de los títulos de COFOPRI por parte de los pobladores; señala que no es tan evidente que estos sean más valorados que los obtenidos, a través de la municipalidad o en compra-venta. La explicación a esta observación se encuentra, primero, en la incidencia de la cultura informal dentro de la población; y segundo, el desconocimiento por parte de los pobladores de los organismos de registro.

Para analizar las sostenibilidad económica del programa no se puede obviar la situación económica que vivió el Perú a finales de los años noventa (producto de la crisis mundial y las inclemencias climáticas). La titulación masiva que desarrolló el Plan Nacional de Formalización coincidió con la recesión económica de fines de los noventa, hubo una interrupción del crecimiento económico que se había sostenido entre los años 1993–1997. En consecuencia hubo una recesión de las actividades orientadas al mercado interno y un menor ingreso de capitales a corto plazo por lo que el sistema financiero tuvo que enfrentar una restricción en sus niveles de liquidez y una elevación de la morosidad. Las pequeñas y medianas empresas resultaron afectadas ya que la banca comercial tradicional redujo el crédito para éstas (Portocarreño, citado en Calderón 2003). En este contexto, la situación no resultó distinta para familias de menores recursos; era más costoso para la banca formal otorgar préstamos pequeños.

Una de las hipótesis fundamentales, sino la central, de la política de formalización era la propiedad como mecanismo de acceso al crédito. Los resultados mostrados en el estudio Línea de Base argumentan respecto a la poca claridad de este efecto, más bien afirma que la forma de acceder al crédito está vinculada a la capacidad de pago del solicitante. Se mostraron resultados donde la probabilidad de aprobación de préstamos era similar tanto para titulados de COFOPRI como para aquellos que no poseían ningún título u otro tipo de propiedad (municipal o de compra y venta). Se encontró que un gran número de estas familias no habían solicitado crédito formal, las razones dadas por los titulados por COFOPRI fueron las siguientes: un 50% de los titulados afirmó poseer temor de no poder pagar el préstamo; el 32% consideraba un riesgo endeudarse; y el 8,8% argumentaba respecto a las altas tasas de interés. El 43% restante si accedió al crédito a través de distintas fuentes de financiamiento, 18,6% a través de la banca formal; el 47,6% por

medio de la semi-formales (Banco de Materiales y Empresa Nacional de Construcciones y Edificaciones, ENACE) y 34% a través de las fuentes informales.

Otra investigación¹⁵ muestra una mayor relación entre título de propiedad y acceso al crédito. Sin embargo, este mismo estudio encontró que el crédito a los titulados estaba otorgado en un 100% por entidades públicas (Banco de Materiales y ENACE) no por la banca privada formal. Esto demostraría, según Calderón (2003) un acceso al crédito a través de la propiedad subsidiado por el mismo Estado. En cuanto al acceso a créditos hipotecarios el resultado ha sido aun menor, los sectores de menores ingresos que son la mayoría de la población titularizada no poseen la costumbre de acceder a esta práctica (no poseen los ingresos mensuales requeridos por la banca privada). Se constató que para 1.049.000 títulos otorgados sólo el 1,6% accedió al crédito hipotecario.

La provisión de los servicios públicos (agua, alcantarillado y electricidad) después de la titulación, se ha dado en un porcentaje relativamente bajo. Pero esto no necesariamente está vinculado al tema de la tenencia sino de la planificación de los servicios públicos, que no necesariamente se vincula con los procesos de formalización de la propiedad y de áreas urbanas. En cuanto al mejoramiento de las condiciones de la vivienda se ha encontrado que la mayoría de los titulados hicieron mejoras antes de la titulación (Apoyo, 2000).

3.7 Conclusiones

Quizás resulte todavía prematuro, analizar los resultados en el ámbito de superación de la pobreza y la precariedad urbana (como resultado) del Programa de Regularización Nacional implementado por la COFOPRI, por el escaso tiempo que existe desde su implementación. COFOPRI se propuso establecer una relación formal, entre la distribución de títulos de propiedad, el acceso a mecanismos formales de crédito y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Los resultados mostrados por la COFOPRI, muestran una superación con creces del número estimado de lotes a regularizar, como títulos a sanear, sin embargo el círculo virtuoso propiedad-crédito-mejora de la calidad de vida no se ha logrado concretizar, quedando aun pendiente.

A pesar de la buena y eficiente puesta en marcha del proceso (procesos 0, 1, 2, Recuadro 2) de regularización predial, culminando en la obtención de títulos de propiedad, las acciones del programa atienden claramente a la reforma y fortalecimiento institucional de las entidades vinculadas a dicho proceso. Esto sin duda se podría considerar como la primera fase para dar sostenibilidad a una política con miras a la superación de la pobreza y precariedad. Pero para tales fines debería articular y vincular el Programa con otras políticas, planes y programas sociales y de ordenamiento territorial y urbano, en orientaciones de tratamiento integral del hábitat.

Sin duda la labor de la formalización, debe estar vinculada más fuertemente al gobierno local, actor que a la vuelta de los años recuperó parte de sus roles dentro de la política (abril 2001), actuando hoy en día en coordinación con la COFOPRI. Los procesos de descentralización debieran hacer efectivo el fortaleciendo de estas instancias. La COFOPRI continúa bajo el alero del Ministerio de Justicia, como organismo autónomo dependiente, que de alguna manera ha

¹⁵ La investigación realizada por Julio Calderón sobre la Encuesta Nacional de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática mostró que en 1998 en Lima de 26.474 familias con títulos, un 48% recurrió a créditos mientras que 46% utilizaron sus recursos (ahorros) propios, y el resto obtuvo donaciones o regalos. En tanto que en Lima, las familias que no tenían título de propiedad un 72% utilizó sus propios recursos (ahorros) y, un 26% recurrió al crédito. Argumenta que esta información mostraría, en un primer nivel, una relación entre formalización y mayor acceso al crédito. Para el año 1999, en que se sienten los efectos de la recesión, en las familias tituladas el rubro recursos propios se incrementa a 62% y, el acceso al crédito se reduce a 38%, esto es, caer en 10 puntos. Mientras que en las familias no tituladas el uso de recursos propios se mantiene pero, cae el acceso a crédito a 21%, esto es, 5 puntos menos. Esta información mostraba los efectos de los problemas del sistema financiero y también la caída en los ingresos.

contribuido a que la política sea sólo correctiva y no preventiva, a través del indulto de las invasiones, realizadas entre el mes de marzo de 1996 y diciembre del 2001.

A pesar de que el contexto económico de la aplicación de la Política no favoreció la incorporación de la banca privada en el financiamiento de créditos menores, existe la tendencia del sector formal privado a no financiar a las personas de menores recursos por no poseer capacidad de pago según sus ingresos, entonces la cultura de la informalidad sigue persistiendo, recurriendo las personas ya formalizadas a las fuentes de financiamiento informal. Como dice Calderón (2003), la política de formalización de la propiedad no ha afectado al crédito informal y no ha logrado aumentar el uso del formal por parte de los regularizados y mucho menos el uso de la hipoteca. La evidente mejora de las instalaciones habitacionales comprobadas por distintos estudios ha sido gracias al apoyo del Banco de Materiales el cual ha dado crédito subsidiado a gran parte de los pobladores formalizados.

Unos de los beneficios más claro del proceso de formalización de la COFOPRI es la rapidez que ha adquirido el mismo. En el Perú formalizar una propiedad exigía 207 pasos, 52 oficinas, 6 años y 11 meses. La obtención de títulos de propiedad experimentó una reducción a 45 días de trámites (ver anexo).

3.8 Recomendaciones

Como se ha señalado en las conclusiones, las acciones del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Urbana, a través de su organismo ejecutor COFOPRI, ha logrado un éxito cuantitativo considerable a nivel de predios registrados. No desestimando éste éxito, ya que estas acciones han logrado integrar grandes extensiones de terrenos a la ciudad, dotando a la vez de seguridad de la tenencia a los habitantes de los mismos, se recomienda que las acciones de una política pública urbana de regularización predial, se vincule más intensamente a políticas y planes de ordenamiento territorial y urbano, sobre todo a políticas de viviendas y de dotación de infraestructura.

La política de regularización dominial ejecutada por el Estado, a través de COFOPRI se encuentra, **en muchos casos**, en ausencia de políticas y programas complementarios, regularizando asentamientos en zonas de riesgo ambiental y de escasa accesibilidad, evidenciando la ausencia de otras acciones territoriales que deberían actuar contemporáneamente con el programa. La entrega masiva de títulos no puede ser el logro principal de un programa de regularización. La seguridad en el dominio debe concebirse como un mecanismo para alcanzar logros de mayor jerarquía como son la obtención de créditos y fomento del ahorro para la obtención de subsidios. Para lograr estos beneficios colaterales de la seguridad de la tenencia, los participantes o población objetivo de los programas de regularización de dominio deben estar informados y en pleno conocimiento de lo que significa poseer una propiedad y los beneficios que ésta otorga.

Si bien es importante poseer un título de propiedad y considerando que el fortalecimiento de la propiedad privada es uno de los ejes centrales de la política de formalización del Perú, y entendiendo que estas acciones buscan el bienestar de los pobladores de los asentamientos informales, dotándolos de seguridad en la tenencia, ello mismo se puede ver como un retroceso en la búsqueda de la equidad y el bien común en la ciudad. En otros países de América Latina (Colombia y Brasil) ya está estipulada, dentro de la Constitución, la función social de la propiedad. Esta se encuentra como un principio dentro de la Constitución, pero ya encaminado legalmente a convertirse en acción a través del diseño de instrumentos dentro de las políticas y planes municipales.

Una política de gestión de suelo, como es el programa analizado, debe contemplar una mayor vinculación con los gobiernos locales, dotando a éstos no sólo de los instrumentos para regular el uso del suelo, sino también de la facultad de intervenir en las acciones de

regularización de la propiedad informal. La Comisión de Formalización de la propiedad, ha actuado con el objetivo de lograr sus metas y compromisos adquiridos con la entidad financiera internacional que los patrocina, el Banco Mundial. No ha **avanzado sustancialmente en** (logrado) una coordinación con los municipios de las localidades que han sido objetivo del programa. A pesar de que el programa de regularización ordenó la gestión legal del suelo y otorgó importancia a los registros, fomentando la cultura registral, trabajar **sin la real participación** (en la ausencia) del gobierno local, va en detrimento de una política de descentralización que se está tratando de llevar a cabo a nivel nacional en el Perú.

II. Impuesto Predial Progresivo de Brasil como dinamizador del mercado de tierras

1. Presentación

A continuación se presenta, el Impuesto Predial Progresivo de Brasil como dinamizador del mercado de tierras.

La experiencia trata de la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) de Brasil, como mecanismo para evitar el uso especulativo inmobiliario del suelo urbano y promover la adecuada ocupación de suelos vacíos y subutilizados, ubicados en zonas de las ciudades servidas con infraestructura, a través del aumento progresivo en el tiempo de su pago correspondiente.

1.1 El IPTU – Impuesto Predial y Territorial Urbano

El Impuesto Predial y Territorial Urbano corresponde al impuesto directo de mayor importancia que afecta a la propiedad inmobiliaria y a todos los tipos de inmuebles urbanos en Brasil. La importancia de este impuesto está referida a que constituye, por un lado, parte de los ingresos locales directos requeridos para el financiamiento de los servicios públicos a cargo de los municipios¹⁶ y a que, por otra parte, representa la segunda fuente de ingresos propios de los municipios brasileños, después del Impuesto sobre Servicios (ISS).¹⁷

El cálculo para el pago del impuesto, se determina considerando el valor venal o de mercado del inmueble (precio de venta más probable en condiciones normales de transacción),

¹⁶ De acuerdo a la Constitución Política de Brasil, Art. 30, corresponde como funciones a los Municipios; la Recaudación Tributaria establecida de su responsabilidad en la legislación federal, el Transporte Colectivo, la Educación y la Salud en coordinación con el Estado y la Unión, la Asistencia Jurídica y organizar y prestar directamente o bajo el régimen concesión o permiso los Servicios Públicos de Interés Local, tales como; Agua y Alcantarillado, Arborización y Mantenimiento de Áreas Verdes, Recolección de Residuos Sólidos, Iluminación Pública y Pavimentación.

¹⁷ El IPTU y el ITBI (Impuesto sobre la transmisión de Bienes Inmuebles), son los impuestos locales de base inmobiliaria, representan una baja incidencia en los recursos presupuestarios municipales, en 1998 el IPTU representaba el 1,71% de los ingresos presupuestarios municipales y un 20,37% de los ingresos propios. En Río de Janeiro donde el IPTU tiene mayor expresión, en 1992 representó el 9,78% de los ingresos presupuestarios y un 27,99 de los ingresos propios (Smolka, Furtado 1996).

Diversos estudios señalan que el IPTU no ha sido suficientemente analizado como fuente de ingreso. Los importantes ingresos transferidos por los Gobiernos Federal y Estatales a los Municipios aparecen como factores de desincentivo a las administraciones locales para emprender acciones eficientes y efectivas para administrar sus fuentes de ingresos directos (Veja Alonso 1991; Smolka y Furtado 1996; de Cesare 1998).

multiplicado por una cuota proporcional –alcuota– correspondiente a un porcentaje o factor variable dependiente del valor de mercado del inmueble. Esta forma de cálculo, que considera el valor comercial del inmueble para determinar el impuesto a pagar, denominada “Progresividad Fiscal” del IPTU, representa la posibilidad de recaudar las contribuciones en forma proporcional a la capacidad económica de los contribuyentes, “vale decir que las personas que tienen mejores condiciones económicas pagan más impuesto, para posibilitar la realización de inversiones públicas en las áreas más carentes de servicios” (de Cesare 2002).

La base de cálculo y los contribuyentes del impuesto, están determinados por el Código Tributario Nacional. A los Gobiernos Locales les corresponde definir, a través de sus Leyes específicas, las cuotas proporcionales o alcuotas a aplicar a los inmuebles, las exenciones al pago y las zonas urbanas municipales de aplicación del impuesto.

Adicionalmente, la Nueva Constitución Federal del año 1988, en la incorporación del capítulo de la Política Urbana, faculta la utilización del Impuesto Predial y Territorial Urbano como instrumento de política urbana, para promover el uso racional de la tierra y generar beneficios sociales a la comunidad, situación materia de este trabajo que trataremos más adelante, haciendo previamente una breve descripción del contexto socio territorial del país en los párrafos siguientes.

1.2 Contexto

Brasil¹⁸ con una población total de 165 millones 500 mil habitantes, se ubica entre los países de la Región de América Latina y el Caribe, denominados “en plena transición urbana”, con un 79,9% de población urbana al año 2000¹⁹ y con estimaciones para el año 2005 de un 81.7% de población habitando en ciudades. El país presenta un acelerado proceso de urbanización, con un aumento de la población urbana que en 1960 correspondía al 44,7% a casi el 80% de los habitantes viviendo en ciudades en el año 2000.

Actualmente en Brasil existen 5.561 municipios, con 500 ciudades de más de 50.000 habitantes en las que vive el 75% de la población total del país. En las ciudades sobre 750.000 habitantes al año 2000 los residentes urbanos son 62 millones 231 mil habitantes, vale decir un 37,60 % de la población.²⁰

Respecto de la población pobre viviendo en las ciudades brasileñas, se estima que ésta representa el 32,9%.²¹ Respecto de la informalidad de la población en Brasil, Clichevsky señala que entre un 20 a 22 % se encuentran habitando sólo en favelas, según datos de muestra realizada en los Estados de Belo Horizonte, Río de Janeiro, San Paulo, Salvador y Fortaleza.²²

La rápida urbanización presenta en las ciudades, situaciones y panoramas de contrastes e inequidades sociales entre las zonas urbanizadas con calles pavimentadas, parques, arborizaciones e infraestructura, aunque generalmente de baja calidad, y las zonas con baja cobertura de infraestructura y sin urbanización y en las que se localiza la población pobre. Este panorama se expresa en las marcadas diferencias espaciales y sociales entre las zonas centrales y la periferia de las áreas metropolitanas, como así también en la localización precaria de asentamientos de población pobre en zonas anegables y en fuerte pendiente, en contraste con barrios costeros de alta calidad en las ciudades de borde de mar.²³

¹⁸ El Estatuto de la Ciudad, Instituto Polis 2001.

¹⁹ El Espacio Regional CEPAL 2001, página 27.

²⁰ Joan Mac Donald, Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, CEPAL 2004.

²¹ Ibid.

²² Pobreza y Suelo Urbano, Algunos Interrogantes sobre las Políticas de Regularización en América Latina- Clichevsky- CEPAL 2003, Páginas. 17, 18, 19.

²³ El Estatuto de la Ciudad, Instituto Polis, 2001, Cap. “Urbanización de riesgo: expresión territorial de un orden urbanístico excluyente y predatorio”.

En este contexto, las “favelas” están presentes actualmente en el 30% de los municipios de Brasil y en más del 50% de los 279 municipios con una población de entre 50 y 100 mil habitantes, en el 80% de los 174 con una población entre 100 mil a 500 mil habitantes y en la totalidad de las 26 ciudades cuya población supera los 500 mil habitantes.²⁴

Las ciudades tienden a extenderse indefinidamente con bajas oportunidades de crecimiento interior (hacia adentro), densificando áreas con infraestructura disponible, producto de las escasas disponibilidades de recursos de la mayoría de la población para costear los gastos de acceso a toda la infraestructura existente. Es común que la población pobre se localice en zonas periféricas más baratas, en razón de que no poseen infraestructura, para construir sus viviendas por etapas o en áreas de riesgo ambiental las que requerirían de complejas y costosas soluciones técnicas para ser urbanizadas. Esta manera de poblamiento del territorio, expulsando a los pobres de las áreas mejor localizadas, ha sido practicada tanto por agentes privados como por la acción del propio Estado al localizar grandes y homogéneos conjuntos habitacionales en suelos periféricos de bajo valor, consolidando la tendencia de la expansión horizontal ilimitada y la ocupación de zonas de riesgo o de protección ambiental.²⁵

Por otro lado, las reducidas áreas dotadas de mejor infraestructura y de mejor localización son objeto de disputas inmobiliarias por parte de los desarrolladores inmobiliarios, generándose sobrecargas en las infraestructuras y conflictos con relación a usos y potenciales constructivos permitidos, con el consiguiente deterioro urbano, y al no existir oferta de otras áreas de mejor calidad, se genera en ellas el alza de sus precios. Esta alza de precios en las zonas consolidadas, repercute a su vez en el alza de los precios de las áreas periféricas, activándose un sistema especulativo producto de la carencia de distribución de calidad urbana en la ciudad. Las áreas mejor localizadas y dotadas son normalmente las más beneficiadas con las inversiones públicas y privadas que valorizan el precio de la tierra e incentivan también su retención especulativa.²⁶

Estas realidades en la gestión del suelo urbano en Brasil, provocan enormes distorsiones en la estructura de las ciudades, generándose áreas centrales ociosas y áreas periféricas precarias sobredensificadas, evidenciando una desequilibrada distribución de los recursos territoriales e inversiones públicas.

1.3 Justificación de la intervención

Como consecuencia del panorama señalado precedentemente, hacia finales de los años setenta y en un contexto de politización de los asuntos urbanos que se produce principalmente por el surgimiento de los movimientos sociales urbanos, se comienza a cuestionar fuertemente las formas tradicionales de la planificación urbana.²⁷ Las organizaciones populares, en el marco del proceso de discusión de la reforma de la Constitución Federal, promueven el tema de la Reforma Urbana, generando un debate sobre la legalidad urbana que penetra fuertemente el discurso y las propuestas de los ámbitos político-técnicos con competencia en la formulación de los instrumentos urbanos.

Como tema relevante, por parte de los movimientos populares, se planteó la discusión de la legalización de la ciudad real, especialmente en lo referente a la ciudad irregular, informal y clandestina, resultando en una propuesta de reformulación de la legislación, a través de la Enmienda Popular de la Reforma Urbana, la que fue presentada al Congreso Constituyente en el

²⁴ El Estatuto de la Ciudad, Instituto Polis, 2001, Cap. “Urbanización de riesgo: expresión territorial de un orden urbanístico excluyente y predatorio”.

²⁵ Estatuto de la Ciudad, Guía para implementación por los municipios y los ciudadanos, Instituto Polis, Brasilia, 2002.

²⁶ Ibid.

²⁷ Rolnik, 2000.

año 1988 por el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana. Los contenidos de la Enmienda se refirieron entre otros a:

- i. Propuestas de nuevos instrumentos urbanísticos de control del uso del suelo,
- ii. Producción del acceso y el derecho a la tierra,
- iii. Democratización del suelo urbano,
- iv. Afirmación de la función social de la ciudad y la propiedad,
- v. El derecho a la vivienda y la ciudad,
- vi. Reconocimiento de los asentamientos irregulares informales y su incorporación a la ciudad,
- vii. Propuestas de instrumentos de combate a la especulación inmobiliaria en la ciudad.

Desde la mitad de la década de los años ochenta, los nuevos conceptos de la planificación urbana definidos por los Movimientos Populares y los sectores técnicos, penetran las administraciones en varios municipios del país y se implementan estos nuevos conceptos a través de instrumentos urbanísticos fundamentados en la idea de construcción de espacios de negociación y participación para asumir los conflictos de la ciudad.

1.3.1 Constitución del año 1988

Como se señala en los párrafos anteriores, a partir de las propuestas y definiciones generadas por los movimientos populares para la reforma urbana y mientras se discuten las reformas en el Congreso Nacional, varias (muchas) municipalidades²⁸ empiezan a implementar nuevos instrumentos en el campo de la planificación y la regulación urbanas orientados a enfrentar la exclusión territorial, la utilización del suelo urbano, la participación social y la gestión estratégica del suelo urbano con carácter inductivo.²⁹

En este contexto surge en la redacción de la Nueva Constitución de Brasil del año 1988, la incorporación de la “Enmienda Popular de la Reforma Urbana”³⁰ que introduce el capítulo sobre la “Política Urbanística”³¹ que consagra, en el más alto nivel del ordenamiento jurídico de Brasil, la función social de la tierra urbana.

1.3.2 El Estatuto de la Ciudad

Después de 12 años de aprobada la Constitución de 1988, la Ley N° 10.257 promulgada el 10 de julio de 2001 y vigente desde el 10 de octubre del mismo año, aprobó el reglamento del capítulo de la Política Urbanística, establecido en los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal, cuyo texto se denomina legalmente “Estatuto de la Ciudad”.

Este cuerpo legal con base constitucional, reglamenta los instrumentos de política urbana que se deben aplicar por la Unión, los Estados y especialmente por los Municipios, a través de sus Planes Directores. Establece el significado del cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, delegando tales funciones a los municipios y ofreciendo para las ciudades

²⁸ Entre ellas, Sao Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Natal y Belo Horizonte.

²⁹ Estatuto de la Ciudad, Guía para implementación por los municipios y los ciudadanos, Instituto Polis, Brasilia, 2002.

³⁰ “Al redactarse la Constitución de 1988 (una Constitución totalmente nueva, un nuevo pacto nacional como resultado del reconocimiento formal del fin de la dictadura militar y el consiguiente anacronismo de la gran cantidad de enmiendas introducidas por los militares), se generó un importante movimiento por la Reforma Urbana, que aprovechó el espacio existente para propuestas realizadas directamente por los ciudadanos y no por los contribuyentes (las enmiendas populares)” Rolnik, noviembre 2002.

³¹ Art. 182. La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

un conjunto innovador de instrumentos de intervención territorial y una nueva concepción de la planificación y la gestión urbana.

Las innovaciones contenidas en el Estatuto corresponden a tres áreas generales:

1. Un conjunto de nuevos instrumentos de naturaleza urbanística, orientados a inducir (más que normar) las formas de uso del suelo.
2. Una nueva estrategia de gestión que incorpora la participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión sobre el destino de las ciudades.
3. La ampliación de las posibilidades de regularización de los patrimonios urbanos.

En el primer conjunto de los nuevos instrumentos urbanísticos, la interacción entre regulación urbana y la lógica de formación de precios en el mercado inmobiliario, se aborda a través de instrumentos orientados a impedir la retención especulativa de terrenos, como también con instrumentos que consagran la separación entre el derecho de propiedad y el potencial constructivo de los terrenos atribuido por la legislación urbana. A partir de la entrada en vigencia del Estatuto de la Ciudad, las zonas vacías o subutilizadas localizadas en áreas dotadas de infraestructura están sujetas al pago del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) progresivo en el tiempo y a la obligatoriedad de edificación y parcelación, de acuerdo con los usos de suelo establecidos por el Plan Director. Además, en los nuevos instrumentos urbanísticos, la Ley establece el concepto de Suelo Creado, a través de la institucionalización del Derecho de Superficie y del Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir.³²

La segunda dimensión fundamental del Estatuto de la Ciudad, está relacionada con la necesidad de que los municipios promuevan la debida integración entre planificación, legislación y gestión urbana y económica de la ciudad, vinculando la planificación territorial y la elaboración presupuestaria a procesos democráticos de toma de decisiones para legitimar un nuevo orden jurídico-urbanístico de naturaleza social. El reconocimiento por parte de los municipios de los procesos y mecanismos jurídico-políticos que garanticen la participación efectiva de los ciudadanos y asociaciones representativas, en el proceso de formulación e implementación de la planificación urbana y de las políticas públicas (a través de audiencias, consultas, consejos, iniciativa popular en la proposición de leyes y, sobre todo, a través de la práctica del presupuesto participativo) es considerada esencial por el Estatuto de la Ciudad para la promoción democrática de las ciudades.

El tercer elemento fundamental del Estatuto de la Ciudad, se refiere a los instrumentos jurídicos para la promoción por parte de los municipios de programas de regularización dominial en los asentamientos informales, según los cuales corresponde a las políticas públicas municipales, la promoción de la democratización de las formas de acceso al suelo urbano y a las viviendas.

A) *La operación de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad*

La Constitución Federal atribuye a los Municipios:

- i. La competencia privativa para legislar sobre asuntos de interés local;
- ii. Complementar, en lo atinente, la legislación federal y la estadual;
- iii. Promover el adecuado ordenamiento territorial, mediante la planificación y el control del uso del suelo urbano (artículo 30, incisos I, II y VIII).

³² Si las potencialidades de edificación de los diferentes terrenos urbanos deben ser distintas en función de la política urbana (áreas que en función de la infraestructura existente deben ser densificadas, áreas que no pueden ser intensamente ocupadas por presentar alto potencial de riesgo), no es justo que los propietarios sean penalizados –o beneficiados– individualmente por esta condición, que es independiente totalmente de su intervención sobre el terreno. De esta forma se separa un derecho básico, que todos lotes urbanos deben poseer, de los derechos potenciales definidos por la política urbana.

En consecuencia el Municipio es el principal ente federativo responsable de la promoción de la política urbana, orientada a ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, de garantizar el bienestar de sus habitantes y de que la propiedad urbana cumpla con su función social, de acuerdo con los criterios e instrumentos establecidos en el Plan Director, definido constitucionalmente como el instrumento básico de la política urbana.³³

La Constitución del año 1988 define como obligatorios los Planes Directores para las ciudades con población sobre 20.000 habitantes. El Estatuto de la Ciudad reafirma esa imposición constitucional, estableciendo el Plan Director como el instrumento básico de la política de desarrollo urbano, haciéndolo obligatorio además en los municipios, con población inferior a 20.000 habitantes, localizados en regiones metropolitanas o aglomeraciones urbanas, en áreas de interés turístico o en áreas de influencia de intervenciones de gran impacto ambiental. Asimismo define su obligatoriedad para cualquier municipio, aunque esté fuera de las categorías anteriores, que pretenda aplicar los instrumentos de la Reforma Urbana, previstos en el inciso 4 del artículo 182 de la Constitución.³⁴

El Estatuto de la Ciudad, en su Artículo 50, establece que los Municipios que estén en lo previsto respecto de la obligatoriedad de contar con Planes Directores, deberán contar con Planes aprobados en un plazo de cinco años a contar de la vigencia del Estatuto de la Ciudad, cuyo vencimiento corresponde al 10 de octubre del año 2006.

B) La función social de la propiedad

Como se ha señalado, tanto la Constitución Federal como el Estatuto de la Ciudad, incorporan el concepto de la función social de la propiedad como aspecto fundamental de la Política Urbana en Brasil. La Constitución establece que la propiedad urbana cumple con su función social cuando responde a las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad expresadas en el Plan Director (inciso 2º, art. 182).

A su turno, el Estatuto de la Ciudad, en su artículo 39, señala que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenamiento de la ciudad establecidas en el Plan Director, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas, respetándose las directrices establecidas en su artículo 2º. Cabe destacar que la función social no está condicionada sólo a las normas de derecho urbanístico, sino más bien a los valores y principios constitucionales, dentro de los cuales están los principios de igualdad y de justicia social.³⁵

Para el cumplimiento de las funciones sociales de la propiedad urbana, el Estatuto de la Ciudad establece en su artículo 2º, entre otras, las siguientes directrices generales:

³³ Art. 182. La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

1º: El Plan Director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.

³⁴ 4º: Se permite al poder público municipal, mediante ley específica para el área incluida en el plan director, exigir, en los términos de la ley federal, del propietario de suelo urbano no edificado, infrutilizado o no utilizado que promueva su adecuado aprovechamiento, bajo pena de, sucesivamente:

- Parcelamiento o edificación obligatorias;
- Impuesto sobre la propiedad rural y territorial urbana progresivo en el tiempo;
- Expropiación con pago mediante títulos de deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de hasta diez años, en plazos anuales, iguales o sucesivos, asegurando el valor real de la indemnización y los intereses legales.

³⁵ Estatuto de la Ciudad, Guía para la implementación por los municipios y los ciudadanos, Instituto Polis, Brasilia, 2002.

- Garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, para las generaciones presentes y futuras;
- Cooperación entre la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, atendiendo al interés social;
- Planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del Municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo a evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente;
- Ordenamiento y control del uso del suelo, de forma de evitar:
 - la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos;
 - la parcelación del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados con relación a la infraestructura urbana;
 - la retención especulativa del inmueble urbano, cuyo resultado sea la subutilización o no utilización;
 - el deterioro de las zonas urbanizadas.
- Justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización.
- Recuperación de las inversiones del Poder Público cuyo resultado haya sido la valorización de inmuebles urbanos;
- Regularización dominial y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, tomándose en consideración la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales;
- Simplificación de la legislación de división del suelo, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias, con vistas a permitir la disminución de los costos y el aumento de la oferta de lotes y unidades habitacionales;
- Igualdad de condiciones para los agentes públicos y privados en la promoción de emprendimientos y actividades relativos al proceso de urbanización, atendiendo al interés social.

En este contexto surge como aspecto fundamental para nuestro análisis, la facultad constitucional y legal municipal para el cumplimiento de las funciones sociales de la propiedad y la ciudad, a través de la aplicación de acciones de parcelación y edificación obligatorias y la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo.

En las partes siguientes se analizarán específicamente los mecanismos con que cuentan en la actualidad las administraciones locales brasileñas para abordar las acciones, establecidas en la Constitución y en el Estatuto de la Ciudad, en materia de ordenamiento y control del uso del suelo para aumentar la oferta de lotes y para evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos, ilustrando previamente el marco institucional administrativo en el cual los municipios brasileños se encuentran para asumir estos imperativos de la política urbana y la nueva gestión de la ciudad.

1.3.3 Marco institucional y autonomía fiscal

A) *Descentralización*³⁶

Brasil es un sistema federativo, integrado por la Unión, correspondiente a cuatro regiones del país, 27 Estados y por 5.561 municipios como entes autónomos integrantes de la Federación. Desde la Constitución de 1988 existe en Brasil una descentralización hacia los poderes locales. Ya en la Constitución de 1934, los municipios poseen competencia respecto de los tributos y la Constitución de 1946 descentralizó parte de la base tributaria mediante la transferencia fiscal y con la Nueva Constitución de 1988, se establecieron importantes acciones orientadas a la descentralización y al fortalecimiento de las administraciones locales.

A partir de la Constitución Federal de 1988, las unidades de la federación son entes jurídicos, con derecho constitucional interno y con autonomía asegurada y los municipios como entes federativos poseen atribuciones privativas para la implementación de sus políticas territoriales, establecidas éstas en las garantías constitucionales del Estado Federal que permiten a los gobiernos locales establecer su propia agenda, en el área social y también en la política territorial (Arretche, 2003).

La marcada desigualdad que existe entre los gobiernos subnacionales, provocó que la Constitución de 1988 estableciera competencias para los entes federativos, facultándolos para implementar programas en las áreas de salud, educación, asistencia social, vivienda y saneamiento, no obstante la Constitución no los obliga a implementar tales programas (Arretche, 2003). Así por ejemplo, en materia de salud se tiene un sistema altamente centralizado –Sistema Único de Salud (SUS)– con dependencia de los municipios de las transferencias federales y de las reglas definidas por la Unión y en educación se tiene un sistema descentralizado hacia los estados quienes administran el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de la Valorización del Magisterio (FUNDEF), con un 15% de la recaudación por parte de los estados y de los municipios.

En vivienda y saneamiento, existe una fuerte dependencia del gobierno federal en materia de financiamiento, en razón de que éste recauda y redistribuye los recursos, a través de préstamos, que provienen del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) que es la principal fuente de financiamiento de estas políticas. No obstante, este Fondo no considera la demanda habitacional de la población de menores ingresos (de 0 a 3 salarios mínimos), que representa el 87% del déficit de viviendas y el 80% del déficit de saneamiento.

El aumento de responsabilidades a los municipios, como es común, no ha sido equiparable a los recursos transferidos por los sistemas federales y estatales. Para abordar esta situación se han implementado transformaciones a través de la Reforma Tributaria del 2003 que prevé un efectivo aumento de los ingresos municipales, mediante la ampliación de los servicios tributables por parte de los municipios y acciones para la modernización administrativa y el fortalecimiento de los sistemas locales.

Para sumir los desafíos actuales del fortalecimiento de los entes federativos municipales, el gobierno ha reforzado los espacios de diálogo y de trabajo con los municipios a través de la Secretaría de Asuntos Federativos y con la creación del Comité de Articulación Federativa, compuesto por representantes del Gobierno Federal y de los Municipios. En este contexto una de las principales iniciativas gubernamentales ha sido la creación, en el año 2003, del Ministerio de las Ciudades con la misión de garantizar el “derecho a la ciudad” y definir una política nacional

³⁶ <http://www.quorumdigital.net/raquel.htm> Quórum: Revista de la Universidad de Alcalá Descentralización y Federalismo en el Brasil, Raquel Rolnik.

de desarrollo urbano orientada, entre otros objetivos, a fortalecer la coordinación y la integración de las inversiones y las acciones en las ciudades de Brasil.

B) Autonomía fiscal

La recaudación tributaria en Brasil se concentra en cinco impuestos principales, que representan más del 70% de la recaudación total del país, cuatro son recaudados por la Unión y el quinto, el más importante, que es el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), es recaudado por los Estados (Arretche, 2003), esta recaudación es realizada por la Unión en un 68%; por los Estados en un 26%, y los Municipios recaudan el 5,3%. La división de lo recaudado por impuestos, entre los entes federados se realiza, desde la Constitución de 1946, a través del Sistema de Transferencias Fiscales, como un mecanismo de equilibrio socioeconómico entre Estados y Municipios.

Las principales transferencias de la Unión, a los Estados y a los Municipios, corresponden al Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE); el Fondo de Participación de los Municipios (FPM); el Fondo de Compensación por la Exportación de Productos Industrializados (FPEX); el Fondo de Manutención y el Desempeño de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEP), y el impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural (ITR). Además de estas transferencias, la Unión transfiere recursos a los estados y a los municipios, a través de transferencias voluntarias con el propósito de financiar requerimientos puntuales de financiamiento de obras o servicios.

La recaudación propia de los municipios está constituida principalmente por los tributos sobre la propiedad y del cobro de las tasas por servicios de competencia municipal, estos son el IPTU (Impuesto Predial Territorial y Urbano) y el ISS (Impuesto sobre Servicios), lo que significa una fuerte incidencia, en materia fiscal, del uso del suelo y de la población residente, dado que la recaudación proviene de las áreas ocupadas y edificadas. Sólo los municipios con una población por encima de los 500.000 habitantes tienen una recaudación tributaria que supera la media de la recaudación total propia. Los municipios con una población de entre 100.000 y 500.000 habitantes recaudan el 21,29% de sus ingresos tributarios totales, los con población de más de 500.000 habitantes recaudan el 31,7% de los mismos y más de los 4.000 municipios pequeños con población entre 20.000 habitantes recaudan menos del 5%.

1.3.4 Mecanismos para promover el aprovechamiento del suelo urbano e inducir el cumplimiento de su función social

Como se señaló precedentemente, la Constitución establece la facultad a los Municipios para hacer cumplir a través del Plan Director la función social de las propiedades urbanas, mediante tres instrumentos, los mismos que se establecen en el Estatuto de la Ciudad los artículos 5º, 6º, 7º y 8º, con el propósito de inducir la ocupación de áreas que cuentan con infraestructura y equipamientos, vale decir aptas de ser urbanizadas y densificadas, aumentando la oferta de tierra para responder a las demandas existentes, evitando la presión de la expansión horizontal hacia áreas sin infraestructura o de riesgo ambiental.

Las propiedades no cumplen su función social cuando, estando localizadas en áreas de la ciudad con infraestructura y servicios suficientes para intensificar el uso del suelo y existiendo demanda social por vivienda, se encuentran sin edificaciones, están subutilizadas o no se utilizan. Estas propiedades en estas condiciones son socialmente perjudiciales dado que son servidas por infraestructuras urbanas generadas por inversiones públicas para atender a la población y no para garantizar una valorización privada.

Parcelación y edificación obligatorias

La parcelación y la edificación obligatorias son instrumentos urbanísticos aplicados por los municipios para obligar a los propietarios de inmuebles urbanos a su utilización según lo que

debe establecer el Plano Director, esta obligación puede ser la subdivisión de un área infra o no utilizada con la cual el propietario se beneficia por la especulación inmobiliaria de la propiedad, o la edificación de un área no edificada con el objetivo de obtener el máximo del potencial constructivo de la propiedad y provocar así su destinación social en beneficio de la colectividad.

Los artículos 5° y 6° del Estatuto de la Ciudad reglamentan el instrumento de la utilización obligatoria de la propiedad:

RECUADRO 3
ARTÍCULOS 5° Y 6° DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD

Sección II

De la parcelación, edificación o utilización obligatorios:

Art. 5°: Una ley municipal específica para el área incluida en el plan director podrá determinar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorios del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de la referida obligación.

1° Se considera subutilizado el inmueble:

- I – Cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo establecido en el plan maestro o en la legislación consecuente.
- II – (Vetado)

2° El propietario será notificado por el Poder Ejecutivo municipal del cumplimiento de la obligación, debiendo quedar una constancia de dicha notificación en la dirección de catastro.

3° La notificación será realizada:

- I – A través de un funcionario del órgano competente del Poder Público municipal al propietario el inmueble o, en caso de que se trate de una persona jurídica, a quien tenga atribuciones de gerente general o administrador;
- II – A través de edicto, luego de intentarse tres veces notificar según lo previsto en el punto I.

4° Los plazos a los que se refiere el primer párrafo de este artículo no podrán ser inferiores a:

- I – un año, a partir de la notificación, para que el proyecto sea protocolizado en el órgano municipal competente;
- II – dos años, a partir de la aprobación del proyecto, para iniciar las obras del emprendimiento.

5° En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, la ley municipal específica a la que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá prever la conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.

Art. 6° La transmisión del inmueble, mediante acto inter vivos o causa mortis, posterior a la fecha de la notificación, transfiere las obligaciones de parcelación, edificación o utilización previstas en el art. 5o de esta Ley, sin interrupción de ningún plazo.

Fuente: Estatuto de la Ciudad.

Este instrumento de edificación obligatoria está orientado a conferir mayor eficacia a las normas establecidas en la Constitución y a conferir a los municipios la atribución legal para exigir y obligar que la propiedad urbana tenga su función social cumplida y respetada. Cabe destacar que un inmueble se considera subutilizado cuando su aprovechamiento es inferior al mínimo establecido en el Plano Director, el cual, a su vez como ya se ha señalado, deberá en conjunto con una Ley Municipal específica definir el área urbana y los usos de interés urbanístico admitidos para los inmuebles del área (vivienda social, centros culturales y o comunitarios etc.), de manera de obligar a sus propietarios a su utilización según lo previsto.

Aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial progresivo en el tiempo

Como vimos en el caso anterior, la Ley establece plazos para el cumplimiento de la parcelación, edificación y utilización obligatorias y en el caso de que estas imposiciones no sean cumplidas, el Municipio puede aplicar el Impuesto Predial Territorial Urbano (IPTU) progresivo en el tiempo, a través del aumento de la cuota a pagar por el plazo de cinco años consecutivos, la cuota máxima permitida a aplicar es del 15% del valor de tasación tributario del inmueble, hasta que el propietario cumpla con la obligación establecida en el artículo 5° explicado anteriormente.

RECUADRO 4
ARTÍCULO 7º DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD

Sección III

Del Impuesto Predial Territorial Urbano (IPTU) progresivo en el tiempo:

Art. 7º En caso de incumplimiento de las condiciones y los plazos previstos en el primer párrafo del Art. 5º de esta Ley, o no habiéndose cumplido las etapas previstas en el apartado 5º del Art. 5º de esta Ley, el Municipio procederá a la aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo, mediante aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos.

1º El valor de la alícuota a aplicarse cada año será fijado en la ley específica a la que se refiere el primer párrafo del Art. 5º de esta Ley, y no excederá dos veces el valor referente al año anterior, respetándose la alícuota máxima del quince por ciento.

2º En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el Municipio continuará cobrando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el Art. 8º.

3º Queda prohibido conceder exenciones o amnistías relativas a la tributación progresiva a la que alude este artículo.

Fuente: Estatuto de la Ciudad.

Como se ha señalado, este nuevo instrumento de la política urbana permite avanzar en los conceptos de distribución equitativa de los costos y beneficios de las inversiones públicas, diferenciando y estableciendo el límite entre el derecho de la propiedad del suelo y el derecho de construir, evitando la especulación inmobiliaria e incentivando la actividad de la construcción (Rolnik 1998).

Expropiación para fines de la Reforma Urbana

La Constitución y el Estatuto de la Ciudad, facultan a los Municipios para realizar expropiaciones en caso de que los propietarios no cumplan con las obligaciones impuestas de conferir una destinación social a su propiedad urbana según lo establece el artículo 5º del Estatuto de la Ciudad y una vez vencido el plazo máximo de cinco años de aplicación del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo sin que el propietario haya cumplido con la obligación de parcelación, edificación y utilización, situación establecida en el artículo 7º señalado precedentemente.

RECUADRO 5
ARTÍCULO 8º DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD

Sección IV

De la expropiación con pago en títulos:

Art. 8º Transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelación, edificación o utilización, el Municipio podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública.

1º Los títulos de la deuda pública contarán con la aprobación previa del Senado Federal y serán rescatados en un plazo de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, garantizándose el valor real de la indemnización y los intereses legales del seis por ciento anual.

(continúa)

RECUADRO 5 (conclusión)

2° El valor real de la indemnización:

I – reflejará el valor de la base de cálculo del IPTU, descontado el monto incorporado en función de las obras realizadas por el Poder Público en la zona en donde el mismo se localiza luego de la notificación a la que se refiere el inciso 2° del Art. 5° de esta Ley;

II – no computará expectativa de ganancias, lucros cesantes ni intereses compensatorios.

3° Los títulos a los que se refiere este artículo no tendrán poder liberatorio para pago de tributos.

4° El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco años, contado a partir de su incorporación al patrimonio público.

5° El aprovechamiento del inmueble podrá hacerse efectivo directamente por el Poder Público o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.

6° Se mantienen para el adquirente del inmueble, como lo estipula el inciso 5°, las mismas obligaciones de parcelación, edificación o utilización previstas en el Art. 5° de esta Ley.

Fuente: Estatuto de la Ciudad.

La expropiación se convierte en sanción, por el criterio definido en la forma de pago de la indemnización, que será a través de títulos de la deuda pública, constituyéndose en una excepción constitucional, dado que en general los pagos por expropiación establecidos en la Constitución deben ser efectuados mediante “justa indemnización en dinero”.

2. La experiencia de Porto Alegre

Como se señala precedentemente, desde la mitad de los años ochenta en Brasil, en el marco de la amplia discusión de la Reforma de la Constitución, los movimientos populares y los sectores técnicos influyen fuertemente en el cambio conceptual de la planificación y la gestión urbana para asumir los conflictos y los desafíos de las ciudades, situación de la cual se hacen también eco los técnicos y las autoridades de las administraciones locales. En este contexto, algunos municipios comienzan a aplicar mecanismos e instrumentos orientados a gestionar de forma más democrática el uso del suelo urbano y para responder a los requerimientos de la función social de la ciudad y de la propiedad, aun sin estar aprobada la Ley que reglamenta el capítulo de la Política Urbana de la Constitución de 1988. Entre los municipios innovadores en materia de instrumentos de intervención territorial y de planificación y gestión urbanos se pueden mencionar, entre otros, a; Sao Paulo, Diadema, Natal, Mauá, Curitiba, Campo Grande, Belo Horizonte y Porto Alegre.

En materia de instrumentos para promover el aprovechamiento del suelo urbano e inducir y regular el cumplimiento de la función social de la propiedad, trataremos el caso de Porto Alegre, municipio que ha generado y aplicado desde 1993 instrumentos normativos de edificación y parcelación obligatorios y la aplicación del Impuesto Predial Territorial Urbano en zonas de interés urbano.

En el año 1990 la Ley Orgánica Municipal de Porto Alegre, enmarcada en la nueva concepción de la política urbana de la Constitución Federal de 1988, introduce en su capítulo correspondiente a la Política y la Reforma Urbanas (Capítulo I, Título V) conceptos normativos respecto de la función social de la ciudad y de la propiedad y define los instrumentos para su implementación. Entre los instrumentos se incorpora la aplicación de la edificación y la parcelación obligatorias, del Impuesto Predial y Territorial progresivo en el tiempo y de la expropiación a los inmuebles no edificados, no utilizados y subutilizados o que comprometan las condiciones de infraestructura urbana o los sistemas viales, para promover su adecuado aprovechamiento o la corrección de los deterioros de las condiciones urbanas. Se establece que

tales exigencias deberán efectuarse mediante Ley Municipal, la que definirá los parámetros y criterios, como asimismo los plazos y procedimientos para su aplicación.³⁷

Reglamento Municipal para la utilización del suelo urbano y el cumplimiento de la función social de la propiedad a través de la Ley Complementaria N° 312 de 1993 y según lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal, el Municipio de Porto Alegre reglamentó las medidas a adoptar para que la propiedad cumpla con su función social.

2.1 Función social de la propiedad

La misma norma³⁸ en su artículo 2° define previamente que no cumplen su función social los inmuebles; i) no parcelados, ii) no edificados o iii) subutilizados, localizados en las Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias (AUOP) y que en las Divisiones Fiscales establecidas, que son tres en Porto Alegre, tengan superficies superiores entre 3.000 y 5.000 m². Cada año se identificarán, a través de Ley municipal, las AUOP.

Las Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias, corresponden a las áreas dotadas de infraestructura básica, o próximas a infraestructura básica, localizadas a su vez al interior de la Zona Urbana de Ocupación Intensiva y que contengan dentro de sus límites terrenos que no cumplan la función social de la propiedad.

2.2 Edificación y parcelación obligatorias

La norma³⁹ establece la edificación y/o la parcelación obligatorias a los inmuebles localizados en las áreas declaradas de Urbanización y Ocupación Prioritarias, de acuerdo a las siguientes condiciones:

- Los inmuebles de superficie inferior a 2,25 has. se definen como de edificación o parcelación y edificación obligatorias.
- Los inmuebles de superficie superior a 2,25 has. se definen como de parcelación obligatoria.

No obstante lo anterior, la norma señala que se considera cumplida la función social del inmueble, cuando esté ocupado por sobre el 50% del índice de ocupación establecido para su superficie. Los propietarios de inmuebles con declaratoria de edificación y/o parcelación obligatorias, una vez notificados por el municipio, deberán cumplir los siguientes plazos:

- El propietario de inmueble, notificado por edificación obligatoria, deberá en un plazo de 9 meses presentar el proyecto de edificación, aprobarlo en 9 meses y terminar la edificación en un plazo de 24 meses.
- El propietario obligado a parcelar y edificar, deberá presentar en un plazo de 9 meses el Estudio de Factibilidad Urbanística para la parcelación, aprobar en 6 meses el proyecto de parcelación, aprobar en 9 meses, desde el registro de la parcelación, el proyecto de edificación y concluir la edificación en 24 meses.
- El propietario con obligación de parcelar bajo la fórmula de lotización, deberá presentar en un plazo de 11 meses el Estudio de Factibilidad Urbanística, presentar en 12 meses el proyecto, aprobar el proyecto en 12 meses y concluir las obras en 24 meses. En este caso la normativa permite, por razones fundadas, prorrogar el plazo y siempre que exista un avance de obras de mínimo un 30%.

³⁷ Ley Orgánica Municipal de Porto Alegre, artículos 203 a 207.

³⁸ Ley Complementaria N° 312/93, artículos 2° y 5°.

³⁹ Ley Complementaria N° 312/93, artículos 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10°.

*Aplicación del impuesto predial territorial urbano progresivo en el tiempo*⁴⁰

El incumplimiento de la edificación y parcelación obligatorias en los plazos señalados precedentemente, genera la facultad municipal de aplicar la progresividad en el tiempo del Impuesto Predial Territorial Urbano, aumentando la alícuota del pago del impuesto, en un 20% anual, limitada hasta un 30% de alícuota máxima.

Actualmente la alícuota para inmuebles residenciales es de 0,85% del valor venal de la propiedad, para los inmuebles comerciales es del 1,1% y para los terrenos varía entre el 1% al 6%. En valor venal de los inmuebles se calcula en base al avalúo del terreno y al avalúo de la edificación, considerando diversos parámetros de aproximación a valores comerciales actuales.⁴¹

Como se señaló anteriormente, para la aplicación de estos instrumentos de incentivo al cumplimiento de la función social de la propiedad, se considera su localización en las Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias (AUOP) y que en las Divisiones Fiscales establecidas (3) tengan superficies superiores entre 3.000 y 5.000 m². En este sentido la norma tributaria urbano territorial de Porto Alegre,⁴² establece cálculos variables para el precio de los terrenos, dependiendo del valor venal de los terrenos y de su localización en las Divisiones Fiscales: i) en la Primera División la determinación de la alícuota a pagar de impuesto varía entre el 5% al 6%; ii) en la Segunda División entre el 2,6% al 3,5% y iii) en la Tercera División desde 1,5% al 2,5%.

Cabe destacar que una vez aplicado el Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo, el Municipio está facultado para iniciar el proceso de expropiación de los inmuebles en esta situación.⁴³

La norma municipal establece que el monto recaudado por la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo, será destinado al Fondo Municipal de Desarrollo. Asimismo el artículo 79 del Plan Director de Porto Alegre⁴⁴ establece que los inmuebles notificados para la promoción de parcelación del suelo y/o edificación obligatorias se destinarán preferentemente a intervenciones para Viviendas de Interés Social o para la generación de puestos de trabajo, pudiendo para tales efectos, el Municipio vincular el gravamen de las Áreas Especiales de Interés Social III –AEIS III– sobre los inmuebles notificados de las Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias.

Las Áreas Especiales de Interés Social (AEIS), están consagradas en el artículo 76° del Plan Director de Porto Alegre y están definidas como las áreas destinadas específicamente a la producción de Viviendas de Interés Social, con normas propias de uso y ocupación de suelo. Las AEIS III, en las cuales se puede aplicar, según la norma, las impositions establecidas para las Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias, comprenden las zonas, con inmuebles no edificados y subutilizados, localizadas en las Áreas de Ocupación Intensiva, que están destinadas al emplazamiento de Viviendas de Interés Social con intervención del Poder Público, a través de la promoción de acciones público privadas, incentivos u otras formas de actuación definidas por Ley Municipal.

⁴⁰ Ley Complementaria N° 312/93, artículos 11° a 17° y Decreto 12.754/00, artículo 16°.

⁴¹ Ley Complementaria N° 07/73, artículos 6° a 10°.

⁴² Ley Complementaria N° 07/73.

⁴³ Ley Complementaria N° 312/93, artículo 18.

⁴⁴ Ley Complementaria N° 434/99.

3. Análisis evaluativo

3.1 Criterios técnicos

El uso o la edificación obligatoria como dinamizador del mercado de tierras con interés social, a través de la articulación con otros instrumentos normativos de política urbana y habitacional.

Como se ha presentado anteriormente, tanto los cuerpos normativos federales (la Constitución Federal y el Estatuto de la Ciudad), como los locales de Porto Alegre (la Ley Orgánica Municipal, la Ley Complementaria 312 de 1993 y el Plan Director), apuntan a la implementación de instrumentos que permitan generar condiciones para el acceso al suelo y a las infraestructuras urbanas de toda la población urbana, aumentando la oferta de tierra para responder a las demandas existentes y en el marco del cumplimiento de la función social de las ciudades y de la propiedad, como uno de los valores supremos de la institucionalidad en Brasil.

En este contexto, analizaremos en esta parte, la efectividad de los instrumentos de utilización obligatoria del suelo como generadores de oferta a la demanda habitacional y de cuales son las acciones en ejercicio o previstas que se deben articular para responder a la demanda de acceso al suelo, a la vivienda y a la ciudad.

“A través de la parcelación o subdivisión, o edificación obligatoria, el Municipio condiciona al propietario, para asegurar el uso social de la propiedad, a un comportamiento positivo de utilizar, de construir, de parcelar, de eliminar la subutilización. Suponiendo un área urbana definida en el Plan Director y en la Ley municipal específica, de predios, bodegas, galpones cerrados y abandonados. En este caso sería suficiente que el Plan establezca los usos de interés urbanístico admitidos para esos inmuebles, como por ejemplo, vivienda social, centros culturales, centros comunitarios, actividades económicas promovidas por organizaciones y cooperativas populares, de modo de exigir de sus propietarios la utilización prevista”.⁴⁵

Para proveer suelo a los requerimientos de las demandas sociales de acceso a la vivienda y a la ciudad, se requiere además de una articulación de acciones o instrumentos de política urbana y habitacional que permitan dar respuesta a las demandas. En este sentido el Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental de Porto Alegre de 1999, incorporó instrumentos jurídicos y urbanísticos orientados a sustentar la gestión habitacional de interés social, entre estos están:

- i. Las Áreas Especiales de Interés Social, que permiten una normativa de urbanización de regularización de la propiedad, parcelación, uso y edificación obligatorios,
- ii. Derecho de preferencia
- iii. Las Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias, que identifican inmuebles urbanos destinados a la urbanización y ocupación prioritarias acorde a las directrices del desarrollo urbano,
- iv. El Urbanizador Social orientado al desarrollo de acciones público privadas en la producción de parcelaciones o edificaciones para responder a las demandas habitacionales,
- v. El Fondo Municipal de Desarrollo,
- vi. El Banco de Tierras.

Áreas especiales de interés social: Se pueden establecer en áreas públicas o privadas para promover la urbanización y la regularización de la propiedad y la producción de vivienda de interés social. Se pueden establecer en las áreas donde existen “favelas” con el propósito de

⁴⁵ Estatuto de la Ciudad, Guía para la implementación por los municipios y los ciudadanos, Instituto Polis, Brasilia, 2002.

implementar acciones para su urbanización y regularizar la tenencia del suelo, en áreas de loteos irregulares para su legalización e implementación de infraestructura, en zonas no construidas, no utilizadas y subutilizadas para implementar programas habitacionales. Con este instrumento se pueden intervenir directamente las zonas vacías o subutilizadas de los municipios, generando suelos a través de la aplicación de otros instrumentos (como los introducidos en la legislación para obligar al cumplimiento de la función social de la propiedad) para acoger poblaciones erradicadas de otros sectores de la ciudad.

Derecho de preferencia: Establece, a través de Ley Municipal que define las áreas y los plazos de aplicación, la preferencia al Municipio para adquirir inmuebles urbanos de transferencia onerosa entre privados, usándose para responder a requerimientos municipales de programas habitacionales de interés social, constituir reserva inmobiliaria y para orientar la expansión urbana, entre otros aspectos.

Áreas de urbanización y ocupación prioritarias: Son las áreas localizadas al interior de las Zonas de Ocupación Intensiva, que debe establecer legalmente el Municipio para aplicar los instrumentos definidos en la legislación federal y en el caso de Porto Alegre en la Ley Orgánica Municipal y en el Plan Director, en donde se exige el cumplimiento de la función social de la propiedad, a través del uso y construcción obligatoria del suelo urbano. Los inmuebles identificados en estas áreas serán destinados de preferencia a intervenciones para viviendas de interés social.

Urbanizador social: Establecido en el Plan Director y la Ley Municipal N° 9162/03 como el gestor inmobiliario privado asociado al sistema público, registrado en el Municipio, que puede actuar como organizador de la demanda, en el financiamiento y construcción de intervenciones en vivienda de interés social en las áreas identificadas por la administración local, como parcelaciones o edificaciones destinadas a satisfacer la demanda habitacional prioritaria.

Fondo municipal de desarrollo: Reglamentado por la Ley Municipal N° 7592/95, es un instrumento de la política urbana local destinado prioritariamente al financiamiento de la política habitacional de interés social, tanto en terrenos privados como públicos, con recursos de los ingresos municipales por: derechos de edificación, por la venta de índices de constructibilidad generados por el instrumento del suelo creado y de la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Progresivo en el Tiempo. Los recursos de este fondo se destinan a la inversión de programas habitacionales, de regularización de la propiedad, para el pago de las expropiaciones necesarias, la erradicación de asentamientos en áreas de riesgo y su relocalización, entre otras acciones. Cabe destacar, como ya se ha señalado, que los recursos recaudados por la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo, de acuerdo a la normativa en Porto Alegre, se destinan a las inversiones de este Fondo.

Banco de tierras: Establecido en la Ley Orgánica Municipal como un instrumento de desarrollo urbano, destinado a atender los requerimientos urbanos y habitacionales, conformado por el patrimonio inmobiliario municipal, por las adquisiciones que realice el Municipio, por permutas, transferencias y expropiaciones. Los inmuebles de este Banco de Tierras tienen limitaciones de destinación, sólo pueden enajenarse en permutas por otras áreas urbanas o de expansión urbana, ser concesionados o cedidos para proyectos de vivienda social colectiva a cooperativas habitacionales y sindicatos de trabajadores.

3.1.1 Activación del mercado de la tierra vacante, a través de la imposición tributaria

Como se ha visto, los instrumentos que obligan al uso de la propiedad y en su incumplimiento al pago del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo, tienen como objetivo hacer cumplir la función social de la propiedad, entendida ésta como su ocupación

en áreas que cuentan con infraestructura y equipamientos, aumentando la oferta de tierra para responder a las demandas existentes y evitar la especulación inmobiliaria.

En este sentido se debe destacar, respecto del Impuesto Predial y Territorial Urbano, los dos enfoques que tiene este tributo; el enfoque de la progresividad fiscal cuya finalidad es hacer que la propiedad, vale decir su riqueza, cumpla su función social contribuyendo para el financiamiento de los gastos públicos de forma más equitativa.⁴⁶

En este mismo enfoque, se define que este impuesto presenta la ventaja de posibilitar que las contribuciones sean proporcionales a la capacidad económica del contribuyente, dado que como hemos señalado anteriormente, se calcula principalmente considerando la localización y el valor venal del inmueble.

Por otro lado el Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo, aplicado como sanción al propietario que no destinó su propiedad a una función social, tiene naturaleza extrafiscal. La finalidad del poder público municipal en la utilización del IPTU progresivo en el tiempo no es la recaudación fiscal, sino más bien la de inducir al propietario del inmueble urbano a cumplir con la obligación establecida en el plan urbanístico local, de parcelar o edificar, de utilizar la propiedad urbana de forma de atender su función social,⁴⁷ vale decir la norma obliga a incorporar los inmuebles vacíos o subutilizados en el mercado de oferta de suelo y de la construcción, orientado, según la aplicación de los demás instrumentos mencionados anteriormente, a la demanda social de suelo y vivienda de los demandantes carenciados.

3.1.2 La incorporación de suelo urbano a través de la expropiación

Como se ha señalado precedentemente, la actual normativa urbana establece, para el cumplimiento de la función social de la propiedad, tres instrumentos de aplicación sucesiva. El de la expropiación como sanción y con fines de reforma urbana es el último que se aplica una vez vencido el plazo máximo de cinco años de aplicación del impuesto predial y territorial urbano progresivo en el tiempo, sin que el propietario haya cumplido con la obligación de parcelación, edificación y utilización.

Es importante destacar que la legislación urbana federal actual, establece que el Municipio pagará las expropiaciones con títulos de la deuda pública⁴⁸ y no en la justa indemnización y en dinero como se establece en la normativa legal ordinaria, para las expropiaciones corrientes.⁴⁹ Además el valor de la indemnización excluye la valorización inmobiliaria producida por inversiones públicas y los valores referidos a potencial constructivo de la legislación urbana, vale decir la indemnización es inferior al valor de mercado. Esto evita que las administraciones locales desvíen recursos en indemnizaciones a inmuebles que no han atendido los intereses de la comunidad y permite que se recupere para la colectividad la valorización de los inmuebles producida por la acción pública.

Una vez que los inmuebles expropiados son incorporados al patrimonio municipal, la Ley obliga al municipio, en un plazo de cinco años, al adecuado aprovechamiento de los mismos, vale decir al cumplimiento de su función social, el que puede realizarse directamente por el sistema público o a través de la enajenación o concesión a terceros, manteniéndose las obligaciones de uso o edificación.⁵⁰

⁴⁶ Hugo de Brito Machado "Progresividad del IPTU" Repertorio 10B de Jurisprudencia, 2ª quincena de agosto de 1990 N° 1.690, P. 260.

⁴⁷ Estatuto de la Ciudad, Guía para la implementación por los municipios y los ciudadanos, Instituto Polis, Brasilia, 2002.

⁴⁸ Estatuto de la Ciudad, artículo 8°.

⁴⁹ Constitución Federal, artículo 5° inciso XXIV.

⁵⁰ Estatuto de la Ciudad, artículo 8°.

El aprovechamiento de los inmuebles por parte del sistema público, debe considerar la incorporación de recursos en el presupuesto de acuerdo a las orientaciones y prioridades establecidas en el Plan Director, para realizar las obras necesarias de parcelación, edificación o utilización para atender la demanda social de la ciudad. Asimismo la alternativa de enajenación o concesión a terceros, implica promover asociaciones con agentes privados y emprendedores inmobiliarios interesados en el aprovechamiento de los inmuebles, determinando, en los instrumentos al efecto, las formas de pago de la ejecución de las obras, los beneficios para el emprendedor (*stock* de potencial constructivo en áreas donde se permiten el otorgamiento oneroso del derecho de construir y las operaciones urbanas consorciadas) y las condiciones para que los inmuebles cumplan con su función social (obligación de parcelación, edificación o utilización).

3.2 Criterios generales

3.2.1 Impactos específicos y sostenibilidad

En esta parte del análisis se verificarán algunos resultados obtenidos en el Municipio de Porto Alegre, en la aplicación de los tres instrumentos definidos legalmente para lograr que la propiedad cumpla su función social.

3.2.2 El uso o la edificación obligatorio

Como se ha mencionado antes, la aplicación de la ocupación o edificación obligatorias, para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana, está ligada a la determinación de áreas de desarrollo prioritario en los instrumentos legales y de planificación local, y para su efectividad en cuanto generar acceso al suelo de la demanda social, debe estar articulada con otros instrumentos ya definidos en la legislación urbana local.

La identificación de las Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias, establecidas obligatoriamente en el artículo 5° de la Ley Municipal N° 312 de 1993, como condición para aplicar los instrumentos que obligan a los inmuebles a cumplir su función social, fue promulgada en 1994 a través de la Ley Complementaria N° 333, estableciendo cinco Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias e identificando en ellas 129 inmuebles entre no utilizados y subutilizados, con una superficie total de 347,86 hectáreas.⁵¹ La superficie de suelo identificada en estas áreas, representa el 2,6% del área urbanizada actual de Porto Alegre, que corresponde a 13.325 hectáreas.

Actualmente en Porto Alegre, no obstante que desde la promulgación del Estatuto de la Ciudad en el año 2001 existe respaldo legal federal a la normativa local para la determinación de áreas prioritarias y acciones obligatorias, no se ha continuado con la aplicación del instrumento, el que fue implementado en 1994, existiendo acciones posteriores de un propietario afectado declarándose la inconstitucionalidad de aplicación de la norma a sus inmuebles. A pesar de no existir antecedentes de declaratorias de áreas de utilización obligatorias de inmuebles posteriores, se ha continuado con la tramitación normal en el resto de los inmuebles identificados en 1994, en donde no existirían obstáculos jurídicos, algunos cumpliendo con la parcelación o la edificación obligatorias y otros con la aplicación del Impuesto progresivo en el tiempo. Se tienen antecedentes de que de los 129 inmuebles que fueron declarados inicialmente como no cumpliendo la función social de la propiedad en las cinco áreas prioritarias, el 15% de ellos, que representa el 20% de las áreas, han cumplido con el objetivo de utilización para fines sociales de la propiedad.

⁵¹ Según el Plan Regulador Metropolitano de Santiago de Chile, en Área de densidad intermedia (150 hab/ha), esta superficie de 347,86 has, acogerían una población de 52.179 habitantes (13.000 familias).

Respecto de la operación del Impuesto Predial y Territorial progresivo en el tiempo existen antecedentes de su aplicación en 52 inmuebles en un período de cuatro años, en los cuales cerca de la mitad de los propietarios involucrados pagaron las primeras alícuotas incrementadas, dejando de pagar posteriormente. No figuran informados los montos recaudados por la operación.⁵²

Con la entrada en vigencia del Estatuto de la Ciudad en el año 2001, el Municipio de Porto Alegre en el año 2002, preparó una Ley introduciendo los ajustes legales que adaptaban los instrumentos que obligan al cumplimiento de la función social de la propiedad. Según lo reglamentado por el Estatuto, esta Ley fue retirada sin tramitar al año siguiente y aun no se ha reenviado a la Cámara de legisladores municipales para su trámite legislativo.

El Fondo Municipal de Desarrollo, no funciona efectivamente como fondo, conforme a lo previsto por la ley Orgánica Municipal dado que no existe el control de los recursos por las instancias municipales encargadas de los programas habitacionales de interés social. En el caso de Porto Alegre el Departamento Municipal de Vivienda, los recursos son ingresados al presupuesto general administrado por la Secretaría de Hacienda Municipal y su destinación se subordina a lo que determine el Presupuesto Participativo. Como señalamos, los recursos obtenidos por la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Progresivo en el tiempo deben ingresar al Fondo Municipal de Desarrollo según lo establecido en la Ley Municipal que reglamenta el cumplimiento de la función social de la propiedad, en cuya definición de inversiones debieran participar las instancias municipales con competencias en las áreas de vivienda y planificación (las Secretarías Municipales de Vivienda y de Planificación).

Respecto del Banco de Tierras, no está siendo aplicado plenamente como instrumento de desarrollo urbano, destinado a atender los requerimientos urbanos y habitacionales; existen sectores del gobierno contrarios a que este Banco sea integrado por todas las tierras municipales, sino por sólo aquellas adquiridas para los objetivos específicos de la Vivienda de Interés Social, no obstante que el Banco actualmente está integrado por los terrenos destinados al Departamento Municipal de Viviendas, por los adquiridos a través de Presupuesto Participativo y por las áreas públicas municipales.⁵³

Los otros instrumentos establecidos en la normativa municipal orientados a la gestión de suelos con fines sociales, como el Derecho de Preferencia y el Urbanizador Social no tienen aun una aplicación en el municipio, el primero por la carencia de reglamento municipal para su aplicación y para el segundo, recientemente se están realizando algunas acciones municipales creándose un registro de promotores privados.

3.2.3 Institucionalidad y participación

Para el conjunto de los programas que hemos visto, enfocados a viabilizar el uso racional del suelo urbano, a través de la función social de la propiedad, y a proveer el acceso de las demandas habitacionales sociales, unos de los problemas que se manifiestan con dificultad en el Municipio, se relacionan con la insuficiente capacidad institucional de articulación de los asuntos operacionales y también en los referidos a la planificación. Los sectores técnicos manifiestan resistencias respecto de las innovaciones introducidas por los nuevos instrumentos, además de la falta de unidad en las políticas y la falta de articulación de estos.

Respecto de los obstáculos en las articulaciones institucionales⁵⁴ con el sector social, estos corresponden a dificultades en la institucionalización de las relaciones con la comunidad objetivo o beneficiaria de los programas y a una insuficiente participación de ésta y/o

⁵² *Perfil da Habitacao de Interesse Social* en Porto Alegre, Instituto Polis, noviembre de 2004.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Perfil da Habitacao de Interesse Social* en Porto Alegre, Instituto Polis, noviembre de 2004.

corresponsabilidad en la ejecución de las actividades. El desarrollo de las acciones o las etapas de implementación de los programas, en las cuales es relevante una adecuada articulación, como; la organización de la demanda, los acuerdos con la comunidad para la aprobación de proyectos y el control o acompañamiento en el desarrollo de las obras, se identifican como los principales obstáculos en la materialización de los proyectos.

No obstante estas dificultades planteadas, cabe destacar que una de las mayores innovaciones introducidas en la administración local de Porto Alegre, para articular la participación directa de la comunidad en los procesos de decisión de la gestión local, corresponde a la implementación, desde 1990 en la Ley Orgánica Municipal,⁵⁵ del Presupuesto Participativo que introduce la participación de la población, a través de un sistema de debates y consultas,⁵⁶ en la determinación y decisión de las partidas de ingresos y los gastos del presupuesto municipal, como en la definición de las inversiones y sus prioridades y los planes y acciones a ejecutar por el Municipio.

3.3 Conclusiones o comentarios

En el marco de las acciones, definidas como políticas y programas para mejorar el acceso al suelo de la población pobre y contribuir a prevenir la informalidad de los asentamientos y por consiguiente colaborar a través de acciones concretas a superar las precariedades habitacionales, sin duda los nuevos instrumentos jurídico urbanos consolidados en la actual normativa general urbana brasileña, son un avance destacado en el proceso de gestión democrática del suelo y el desarrollo urbano.

La determinación legal de la función social de la propiedad, abordada fuertemente en Brasil, a partir de la Constitución y reglamentada por la Ley de Desarrollo Urbano (el Estatuto de la Ciudad), aparece como la base fundamental para orientar a los gobiernos de las ciudades a ordenar y controlar el uso del suelo bajo el concepto de la justa distribución de los beneficios y de las obligaciones producidas por los procesos de urbanización de las ciudades. Lo anterior apuntando a que la propiedad debe cumplir con la destinación para atender el interés social en beneficio de la colectividad toda e impedir que su aprovechamiento y el de las inversiones de la colectividad que la valorizan, sea retenido especulativamente por sus propietarios.

Podemos comprobar aquí, que la normativa establece el concepto de la separación entre el derecho de propiedad y el potencial de edificación de los suelos urbanos, producido por la legislación urbana que resulta de procesos e intereses sociales para generar beneficios colectivos de ordenamiento y desarrollo de las ciudades. Sin duda este es el principio que sustenta los instrumentos establecidos en la legislación urbana brasileña, que respaldan e incentivan la generación e implementación de políticas y/o programas, regulados urbanísticamente, para abordar el acceso al suelo y a la vivienda de los sectores excluidos.

Los instrumentos obligatorios, reglamentados por el Estatuto de la Ciudad, que facultan a los municipios para hacer efectiva la utilización y destinación de los inmuebles urbanos, de acuerdo al uso de suelo y potencial de edificación establecidos en los instrumentos de

⁵⁵ Artículo 116, inciso 1º “Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, de directrices presupuestarias y del presupuesto anual.

⁵⁶ Anualmente, el Ayuntamiento promueve al menos tres grandes asambleas de las organizaciones regionales, más las dedicadas a asuntos concretos. En la primera, la contabilidad de la inversión aprobada el año anterior, se hace pública para comprobar qué se ha hecho realmente, qué se está haciendo, y qué no se ha empezado todavía y por qué. En este momento los ciudadanos pueden criticar a la administración pública. Esta fase garantiza la transparencia necesaria en el proceso, condición fundamental para mantener la franca relación que pretende establecer el Presupuesto Participativo. En la segunda fase, los vecinos de cada calle, de cada barrio y los participantes de las organizaciones temáticas deciden sus prioridades y eligen a los asesores del Presupuesto Participativo.

planificación territorial, generan una vinculación explícita entre la planificación o legislación urbana y la demanda de suelo para superar la precariedad habitacional.

Lo anterior en el sentido de que, entre otros aspectos:

- i) Para establecer la obligatoriedad se deben definir por parte de los gobiernos municipales, las áreas de aplicación del instrumento, evaluando la suficiencia de infraestructura y la subutilización de terrenos en zonas potencialmente densificables,
- ii) Se deben identificar detalladamente los inmuebles afectados, los que serán destinados de preferencia a intervenciones de viviendas de interés social,⁵⁷
- iii) Se prevé la superficie de suelo construido o urbanizado ofertado por la intervención. Vale decir los gobiernos locales tienen la atribución, en base al análisis de las demandas, de orientar o inducir el desarrollo de zonas urbanas de manera de provocar un mercado de oferta de suelo urbanizado para la localización de la población excluida.

En materia fiscal, la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo, genera una importante innovación del tratamiento de los instrumentos de la política tributaria y financiera adecuándolos a los objetivos del desarrollo urbano y social de las ciudades, a través de la redistribución de su recaudación.

En este aspecto es importante destacar por un lado el respaldo legal provocado por la Enmienda Constitucional 29 del año 2000, que autoriza el empleo de alícuotas variables en razón del valor venal (alícuotas progresivas), localización y uso del inmueble (alícuotas selectivas), vale decir los propietarios más beneficiados económicamente por la riqueza de la propiedad pagan mayor impuesto. Por otro lado está la aplicación progresiva del impuesto en el tiempo, con fines de política urbana, como sanción al propietario que no destina su inmueble en los plazos establecidos y según lo determinado por los instrumentos de planificación territorial.

Estos instrumentos de política fiscal, puestos al servicio de la gestión local, generan la alternativa de que las autoridades locales reconozcan que establecer y mantener un Impuesto efectivo, es esencial en la recuperación y el aumento de ingresos propios para el financiamiento de los servicios públicos.

La aplicación del impuesto progresivo en el tiempo, cuyo objetivo no es el aumento directo de los ingresos municipales, entrega a los municipios una importante herramienta de gestión urbana para inducir a los propietarios de los inmuebles urbanos a cumplir con las exigencias establecidas en los instrumentos de planificación.

Se trata de utilizar la propiedad de acuerdo a los potenciales de edificación de las zonas de ocupación prioritarias y uso intensivo, eliminando y previniendo por consiguiente la subutilización y la especulación de los suelos en zonas urbanizadas y con factibilidad de carga de las infraestructuras, generando acciones de recuperación y desarrollo de zonas degradadas e induciendo el aumento de la oferta de suelo con fines sociales.

Dentro de los instrumentos establecidos para el cumplimiento de la función social de la propiedad, figura finalmente la facultad de expropiación de los inmuebles que no hayan cumplido con las imposiciones de destinación y a los cuales se les aplicó el Impuesto Predial y Territorial Progresivo en el Tiempo. Es importante destacar que al asumir la facultad de expropiación el municipio se obliga a cumplir, con el inmueble incorporado al patrimonio municipal, las condiciones de edificación y/o parcelación obligatorias establecidas previamente, a través de su propia gestión o por terceros mediante enajenación o concesión a terceros. Queda así asegurada

⁵⁷ Artículo 79, Plano Director de 1999 de Porto Alegre.

en las tres instancias del proceso establecido, la destinación y el cumplimiento de la función social del inmueble gravado legalmente con esta condición.

Por otro lado en la instancia de expropiación como sanción de incumplimiento, se destaca el hecho de que el pago de la indemnización a que se obliga el sistema público, es efectuado con bonos de la deuda pública descontando del monto a pagar el plusvalor generado por la normativa urbana y las inversiones públicas, a diferencia de las expropiaciones corrientes que se pagan en dinero y a valores de mercado. Esto destaca el carácter de justicia social y redistributivo del instrumento al recuperar para la colectividad las inversiones y los beneficios de la norma urbana que incorporó al valor de un inmueble que no cumplió con su función social, redestinando esos recursos públicos al financiamiento de servicios urbanos e inversiones sociales. Vale decir la plusvalía recuperada tiene aquí un claro sentido redistributivo.

Destaca también en la nueva legislación general urbana de Brasil, el aumento de las atribuciones y la obligación de los municipios en la operación de los instrumentos para la gestión territorial y social de las ciudades, a través de los Planes Directores, para ciudades sobre 20.000 habitantes y de las leyes específicas a que los obliga el Estatuto de la Ciudad, los cuales deben estar aprobados para octubre del año 2006.

Este aumento del fortalecimiento de las instancias locales, alerta la situación de la falta de financiamiento actual de muchos municipios brasileños, cuya realidad ha sido enfrentada como uno de los grandes desafíos por el actual Gobierno Federal.

En el año 2003 se ha creado el Ministerio de la Ciudades, que entre sus objetivos cuenta la coordinación e interacción de inversiones y acciones en las ciudades, orientando la descentralización y el fortalecimiento de las administraciones municipales.

Como ya se ha mencionado anteriormente, los instrumentos que obligan al cumplimiento de la función social de la propiedad facultan a los sistemas locales a gestionar las ciudades vinculando las políticas urbano territoriales con las políticas sociales, reconociendo las demandas y generando activaciones de la oferta de suelos en zonas consolidadas.

La efectiva implementación de acciones para satisfacer las carencias sociales y habitacionales de gran parte de las poblaciones urbanas, requiere de la articulación de otros instrumentos de gestión del suelo urbano establecidos en el Estatuto de la Ciudad, tales como:

- i) Instrumentos que permiten la incorporación de la gestión asociada público privada como las Operaciones Urbanas Consorciadas que permite establecer condiciones urbanísticas determinadas en beneficio de la recuperación y el desarrollo de áreas de la ciudad;
- ii) Instrumentos que flexibilizan la normativa urbanística de uso y capacidad de los suelos como el Suelo Creado, a través del Otorgamiento del Derecho de Construir y la Transferencia del Derecho de Construir;
- iii) Instrumentos que permiten incorporar en el mercado inmobiliario a los municipios como el Derecho de Preferencia;
- iv) Instrumentos que permiten implementar programas de inversión públicos o privados en vivienda de interés social como la creación de Áreas Especiales de Interés Social vinculadas a las Áreas de aplicación de la edificación y/o parcelación obligatoria

La experiencia de Porto Alegre, que implementó la obligación de edificar y/o de parcelar y el Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo, antes de la entrada en vigencia del Estatuto de la Ciudad, ha permitido motivar a algunas otras administraciones locales a generar acciones en el mismo sentido.

En el caso de Sao Paulo por ejemplo aun falta por promulgar la Ley específica que reglamente la aplicación y la operación de los instrumentos que identifique las áreas territoriales y los inmuebles específicos afectados con la aplicación de los instrumentos. En Porto Alegre existen avances destacables en el sentido de haber generado para estos efectos los mecanismos legales y reglamentarios a través de la Ley Orgánica Municipal.

La Ley específica que reglamenta la aplicación de los instrumentos, la Ley que determinó e identificó Su operación ha sido lenta y con relativos resultados producto de la interposición de acciones legales sobre la aplicación del gravamen por parte de propietarios afectados. En ese periodo se generó un fuerte debate a escala nacional respecto de la constitucionalidad de las obligaciones para el cumplimiento de la función social establecidas en la Constitución del año 1988 y que no existía aun la Ley federal que reglamentaba estos instrumentos según lo disponía la Constitución federal. Actualmente corresponde adaptar la legislación local vigente en la materia según lo establecido por el Estatuto de la Ciudad del año 2001.

3.4 Recomendaciones

3.4.1 Adecuación de la normativa local en base al Estatuto de la Ciudad

Se deberán implementar en Porto Alegre, las medidas necesarias para adecuar la legislación respecto a los instrumentos de cumplimiento de la función social de la propiedad para efectivamente notificar a los propietarios de inmuebles no edificados, no utilizados y subutilizados, de forma de aumentar la oferta de tierra urbanizada. Actualmente existen diferencias en los plazos establecidos en la Ley municipal y los definidos por el Estatuto de la Ciudad, respecto de la presentación de los proyectos y de los porcentajes máximos de la alícuota o tasa a pagar por la aplicación del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo (30% Porto Alegre, 15% Estatuto de la Ciudad). Las aplicaciones de estos instrumentos son facultativas y no obligatorias para los municipios.

Su obligatoriedad implicaría la adopción de diversos mecanismos políticos más radicales y de una mayor internalización pública de los conceptos y los impactos involucrados. Conviene incentivar ahora la edición de los Planes Directores Municipales y las Leyes específicas locales que los implementen según la facultad legal actual y revisar en un tiempo sus beneficios y transformaciones a la demanda social y en la gestión de las ciudades.

3.4.2 Gestión integrada

Como hemos señalado, el establecimiento del uso obligatorio de los inmuebles urbanos para cumplir con su función social, genera una importante alternativa, para las administraciones locales, de intervención en el mercado inmobiliario para proveer suelo urbano apto para responder a las demandas habitacionales actuales y contribuir en la superación de la pobreza y las precariedades urbanas. El acceso a esta parte generada de suelo, debe ser acompañada o más bien integrado con instrumentos eficaces y con capacidades de gestión locales y éstas últimas, articuladas con la inversión privada y con participación social.

En este sentido el Estatuto de la Ciudad establece una variada gama de instrumentos innovadores de política urbana:⁵⁸

- Planificación territorial,
- Tributarios y financieros,
- Jurídicos y políticos, los cuales debieran ser implementados articulada y/o complementariamente por los gobiernos locales para generar accesos al suelo y a programas de vivienda de interés social orientados a superar la precariedad y la pobreza de las ciudades.

Se deben implementar en el ámbito municipal los instrumentos establecidos en la legislación urbana a partir de la puesta en vigencia en el 2001 del Estatuto de la Ciudad, que fortalezcan la regularización pública del uso de suelo, impidiendo que la actual práctica privada y en muchos casos también pública, perjudique el interés colectivo en el acceso al suelo urbano y a los servicios de la ciudad.

En este sentido e deberán actualizar las legislaciones municipales para reglamentar los instrumentos tales como:

- La contribución por mejoras que permite recuperar inversiones públicas en infraestructura y reinvertir en beneficio de las áreas deficitarias de la ciudad y en programas de interés social;
- El IPTU progresivo en el tiempo y la transferencia del derecho de superficie de forma de incidir en la disminución del valor de la tierra para proyectos de vivienda de interés social;
- La transferencia de renta urbana de los sectores de alta renta para los sectores de media y baja renta en la producción y calificación del desarrollo urbano.

Dos aspectos fundamentales para la concreción de acciones en beneficio del financiamiento de acciones orientadas a la superación de las carencias y la pobreza urbanas, por parte de los municipios, a través de la aplicación de los instrumentos urbanos establecidos en la

⁵⁸ Art. 4º: A los fines de esta Ley, se utilizarán, entre otros instrumentos:

- I. Planes nacionales, regionales y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social;
- II. Planeamiento de las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y microregiones;
- III. Planeamiento municipal, en especial: a) plan maestro; b) ordenamiento del parcelación, el uso y la ocupación del suelo; c) zonificación ambiental; d) plan plurianual; e) directrices presupuestarias y presupuesto anual; f) gestión presupuestaria participativa; g) planes, programas y proyectos sectoriales; h) planes de desarrollo económico y social;
- IV. Institutos tributarios y financieros: a) impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU); b) contribución de mejoría; c) incentivos y beneficios fiscales y financieros;
- V. Institutos jurídicos y políticos: a) expropiación; b) servidumbre administrativa; c) limitaciones administrativas; d) preservación de inmuebles o de mobiliario urbano; e) creación de unidades de conservación; f) creación de zonas especiales de interés social; g) concesión de derecho real de uso; h) concesión de uso especial para fines de vivienda; i) parcelación, edificación o utilización obligatorios; j) usucapión especial de inmueble urbano; l) derecho de superficie; m) derecho de precedencia; n) concesión onerosa del derecho de construir y de modificaciones de uso; o) transferencia del derecho de construir; p) operaciones urbanas consorciadas; q) regularización fundiaria; r) asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos; s) referéndum popular y plebiscito;
- VI. Estudio previo de impacto ambiental (EIA) y estudio previo de impacto del entorno (EIE).
 - 1º Los instrumentos mencionados en este artículo se rigen por la legislación que les compete, observándose lo dispuesto en esta Ley.
 - 2º En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en esa área, la concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos podrá ser convenida colectivamente.
 - 3º Los instrumentos previstos en este artículo que impliquen erogación de recursos del Poder Público municipal deben ser objeto de control social, quedando garantizada la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil.

legislación, son la implementación y operación de los Bancos de Tierras municipales y el Fondo de Desarrollo Municipal, vinculados estrechamente a la aplicación del IPTU progresivo en el tiempo y a la expropiación con fines del cumplimiento de la función social de las propiedades urbanas.

Vinculado con los aspectos anteriores, se presentan además algunas conclusiones del estudio “Perfil de la Vivienda de Interés Social en Porto Alegre”, desarrollado por Instituto POLIS en noviembre de 2004, a encargo del Departamento Municipal de Vivienda del Municipio de Porto Alegre Porto Alegre:

“Las Áreas Especiales de Interés Social (AEIS), establecidas en el Estatuto de la Ciudad y en el Plan Director de Porto Alegre de 1999, son un instrumento que por sí sólo no puede ser aplicado fuera del proceso de identificación de áreas para el cumplimiento de la función social de la propiedad (Áreas Urbanas de Ocupación Prioritarias).

La forma como está reglamentada en la legislación municipal condiciona su aplicación a la preexistencia de otros procesos de intervención en el suelo urbano, cuyo instrumento protagonista no es precisamente la institución de Áreas Especiales de Interés Social.

Para fines de gravamen de áreas cuyo uso deberá destinarse a Viviendas de Interés Social, el proceso de institución de AEIS debe ser considerado en el ámbito de la identificación de Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias que no están cumpliendo su función social en el ámbito de la planificación y la gestión urbana y/o revisión del Plan Director. No está constituida en el municipio la posibilidad de solicitar la aplicación de AEIS en áreas que no estén comprometidas o vinculadas a otros procesos de intervención en el suelo urbano”.

Para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, a través de la reglamentación de los instrumentos de Parcelación, Edificación y Utilización Obligatorios, el IPTU progresivo en el tiempo y la Expropiación con títulos de la deuda pública, aplicados a los propietarios de inmuebles que no cumplen la función social en los términos del Plan Director, se propone también para fines del cumplimiento de la función social de la propiedad implementar otros instrumentos establecidos en la legislación urbana de Porto Alegre:

- i. Reglamentación del Derecho de Prioridad de Compra, incentivando el aumento de la oferta de tierra para proyectos de Viviendas de Interés Social;
- ii. Reserva de áreas destinadas a la producción de Viviendas de Interés Social en el territorio municipal, mediante el gravamen sistemático de AEIS, basadas en el cuadro de necesidades habitacionales;
- iii. Implementación y funcionamiento efectivo del Banco de Tierras;
- iv. Adopción de medidas para inhibir la acción especulativa sobre el suelo urbano, mediante la aplicación de la legislación buscando incidir sobre el precio de la tierra y orientar la producción privada de Viviendas de Interés Social”.

3.4.3 Financiamiento municipal

La realidad financiera de los municipios en Brasil y los desafíos para la gestión y desarrollo de las ciudades en la nueva institucionalidad urbana, sumado a la demanda de inversiones públicas en equipamientos y servicios urbanos generada por el crecimiento poblacional y físico de las ciudades, que puede ser observado en la mayoría de las grandes ciudades, tiene relación con que las autoridades locales reconozcan que establecer y mantener un Impuesto Predial y Territorial Urbano efectivo, es esencial para recuperar ingresos, financiar servicios públicos y promover el desarrollo social.

En este contexto, se debe incentivar a los municipios a establecer y gerenciar de forma eficiente sus fuentes de recursos propios. Esto, tomando en cuenta el respaldo legal provocado

por la Enmienda Constitucional 29 de 2000 que autoriza el empleo de alícuotas variables en razón del valor venal (alícuotas progresivas), localización y uso del inmueble (alícuotas selectivas).

La actualización de sistemas de información catastral, por parte de los municipios, como apoyo para la determinación de los valores de mercado de los inmuebles, fiscalización tributaria y toma de decisiones, permite la tributación justa, para lo cual se deben implementar, a nivel administrativo local, mecanismos capaces de actualizar las informaciones respecto de las construcciones nuevas, ampliaciones, demoliciones y transferencias del dominio (ITBI, Impuesto a la transferencia de bienes inmuebles). Cabe destacar que el proceso de redivisión territorial, producido paralelo a la distribución de recursos y responsabilidades a los municipios con la Constitución del año 1988, ha generado la creación, en la última década, de 1.000 nuevos municipios, en su gran mayoría inviables económicamente.⁵⁹

⁵⁹ Rolnik, 2003, Revista Quórum, Universidad de Alcalá.

III. Proyecto “Mejoramiento de la capacidad de gestión de la Municipalidad de Moreno en relación con el suelo urbano”

1. Presentación

En el año 1997 se implementa en el Municipio de Moreno de la Provincia de Buenos Aires, el proyecto “Mejoramiento de la Capacidad de Gestión de la Municipalidad de Moreno en Relación al Suelo Urbano”, con una duración programada de 24 meses a partir del año 1997. El propósito inicial del proyecto, enmarcado en programas provinciales, fue dotar a la administración local de un conjunto de recursos y capacidades orientadas a abordar la gestión de una política integral de suelos en el ámbito territorial local, para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra de los sectores de menores recursos y mejorar los ingresos municipales.

El proyecto, de acuerdo al diagnóstico de la realidad territorial y social locales y a sus objetivos definidos, los que se describirán más adelante, se planteó la implementación de tres componentes:

Regularización dominial: Con el propósito de desarrollar y capacitar recursos humanos e implementar procedimientos para el otorgamiento masivo de títulos de propiedad a adquirentes de predios urbanos, regularizando la tenencia de la tierra de la población de bajos ingresos, de acuerdo a la normativa nacional y provincial vigente al efecto.

Gestión legal: Con el objeto de generar modalidades de intervención pública orientadas a la incorporación del suelo urbano ocioso al mercado inmobiliario y recuperar deudas por morosidad de pago de impuesto territorial.

Sistema de información: Con el propósito de desarrollar un sistema de información actualizado para la gestión integral del suelo urbano que permita el desarrollo sostenible de acciones vinculadas a los componentes de regularización dominial y gestión legal.

Para fines de análisis, este trabajo abordará en lo principal el componente de gestión legal, como experiencia programática de habilitación de suelos urbanos para mejorar el acceso al suelo de la demanda habitacional social de las familias pobres y como contribución a la prevención de la informalidad habitacional.

1.1 Ubicación geográfica

El Municipio de Moreno⁶⁰ (Partido de Moreno), se localiza a 37 kilómetros al oeste de la Capital Federal, en la región norte de la Provincia de Buenos Aires. Desde 1947 forma parte del Gran Buenos Aires o también denominado Conurbano Bonaerense. La extensión del Partido es de 186,13 kilómetros cuadrados (18.613 hectáreas), dividida en 144 barrios agrupados en las localidades de: Moreno, La Reja, Francisco Álvarez, Cuartel V, Trujui y la Ciudad de Paso del Rey.

De acuerdo a su población de 378.924 habitantes, según el último censo del 2001, Moreno se ubica entre las ciudades caracterizadas como ciudades intermedias. El 50,43% de la población son mujeres y el 49,57% hombres y su población representa el 0,88% de la población del país.

1.2 Etapa de urbanización del país

Argentina se ubica en los países de la Región denominados de “*transición urbana avanzada*”, con el 89,6 % de población urbana al año 2000⁶¹ y con estimaciones para el año 2005 de 90.6% de población habitando en ciudades.

Respecto de la población viviendo en condiciones informales en Argentina, específicamente en la categoría denominada; del tipo dominial (ocupación directa de tierra pública o privada), se encuentra el 16,70% de los habitantes.⁶² En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) la informalidad representa el 10% de la población con aproximadamente 1.380.000 habitantes, expresada en situaciones de informalidad de tipo dominial e informalidad urbana, esta última referida a la localización en tierras sin condiciones urbano ambientales.

2. Diagnóstico

2.1 El Loteo Popular

Entre los años cincuenta y ochenta, el desarrollo del mercado de tierras en la periferia pobre del Gran Buenos Aires, en cuya realidad de inserta el Municipio de Moreno, estuvo dominado por el llamado “*Loteo Popular*”, caracterizado por el fraccionamiento indiscriminado de tierras (lotes o parcelas) con mínima urbanización y de venta en mensualidades, destinado a satisfacer las demandas habitacionales de los sectores de bajos ingresos.

Este mercado operó en dicho periodo con bajas regulaciones, la Ley 14.005 establecía algunos resguardos para los compradores pero normalmente fue vulnerada. En efecto la relación contractual desigual entre vendedores y compradores generada por la ignorancia de estos últimos respecto del derecho, acompañada además por conflictos producidos por oleadas inflacionarias y los altos costos notariales de escrituración, produjo que sólo una mínima proporción de los compradores perfeccionaran jurídicamente sus títulos de dominio (la Ley establecía el derecho de título una vez pagada la cuarta parte de las cuotas pactadas).

⁶⁰ Página web Municipio de Moreno www.moreno.gov.ar.

⁶¹ El Espacio Regional CEPAL 2001, pág. 27.

⁶² Pobreza y Suelo Urbano, Algunos Interrogantes sobre las Políticas de Regularización en América Latina- Clichevsky- CEPAL 2003, págs. 17, 18, 19.

2.1.1 Efectos del Loteo Popular

El Loteo Popular promocionado por agentes privados y públicos⁶³ ha sido determinante en la configuración socio espacial del territorio, resultando un sistema urbano disperso e inconexo, carente de inversiones en infraestructuras y de provisión de servicios,⁶⁴ además de dificultades de accesibilidad.

Asimismo, la organización de esta oferta ha generado en el Municipio de Moreno:

- Sobreproducción de lotes que resultan en una excesiva baja densidad de ocupación de suelo urbano, con sólo 52,26 habitantes por manzana.
- Existencia de 133.644 parcelas urbanas, versus un parque edificado de aproximadamente 92.700 viviendas (habitadas y deshabitadas).
- Existencia de al menos 40.944 parcelas urbanas baldías (30,63% del total de parcelas urbanas) cuya mayoría no se incorpora al mercado, constituyendo un recurso ocioso abandonado por los propietarios o sus sucesores legales.
- Efectos fiscales adversos para el Municipio, producidos por los créditos mantenidos por impuestos y tasas adeudados por propietarios de parcelas baldías y sin títulos saneados. La cobrabilidad actual de tributos municipales representa el 30% de las partidas, con una deuda a recuperar estimada sobre los cien millones de pesos. Sumado a estos factores se presenta la baja capacidad de pago de gran parte de la población de Moreno.
- Limitación al desarrollo de los servicios básicos de urbanización, por la baja rentabilidad de las inversiones, dada la dispersión de la demanda, fundamentalmente localizada en las áreas periféricas de la comuna.

Las restricciones impuestas, por la Ley Provincial de la Provincia de Buenos Aires N° 8.912 de 1977, de Planificación y Uso del Suelo, a esta forma de ocupación y gestión del territorio urbano, provocaron un cambio sustancial en los procesos de urbanización de las áreas urbanas y la casi total disolución del sector inmobiliario especializado en el submercado del “Loteo Popular”.

2.2 Demanda de suelo

Por otro lado, no obstante la sobreproducción actual de parcelas urbanas mencionadas, los datos señalan el siguiente cuadro de cifras de déficit habitacionales o de acceso a la tierra:

- i. En materia de allegamiento u hogares que comparten una vivienda, se señalan 5.000 hogares en esta situación.
- ii. Según datos censales de 1991, se prevé una evolución de la demanda crítica de 26.000 viviendas a satisfacer durante el periodo 1999–2008.
- iii. La insatisfacción de la demanda ha generado algunas acciones de usurpación y ocupación espontánea u organizada de tierras.
- iv. La estafa (compra de suelo a falsos propietarios) crece alarmantemente y amenaza graves conflictos sociales.
- v. Limitaciones del Estado para la localización de complejos de viviendas o equipamiento público, por la escasez de suelo urbano servido.

⁶³ Entre 1947 y 1980, acompañando el proceso de industrialización de los años 40, los organismos públicos aprobaron planos de fraccionamiento que generaron cerca de 118.000 lotes urbanos, en ese mismo periodo la población de Moreno pasó de 15.100 a 194.440 habitantes.

⁶⁴ En Moreno sólo el 33% de la población (1995), está servida por agua corriente.

- vi. Por otro lado se estima que la creciente tendencia a la desconcentración de sectores de ingreso medio que habitan en la Capital Federal, generará una demanda de suelo adicional en Moreno.

3. Justificación de la intervención (problemas enfrentados)

Para efectos de nuestro análisis, como ya se ha señalado, nos remitiremos al componente del proyecto denominado Gestión Legal, orientado a incorporar al mercado la importante cantidad de lotes abandonados en el Municipio de Moreno.

3.1 El problema de la tierra abandonada

Como se indicó en el diagnóstico, alrededor del 31% de las parcelas urbanas están en situación de abandono, las que forman parte de la tierra urbana vendida normalmente a través de instrumentos privados no registrados. La situación de los concentradores de tierra o poseedores de grandes cantidades de parcelas se limita a localizaciones periféricas marginales, en áreas que cuando se efectuó la subdivisión carecían de posibilidades de urbanización. Esta situación se mantiene, en varios casos, en los que aún, por ejemplo, no se han materializado los trazados viales de acceso.

De acuerdo a los análisis realizados en la formulación del proyecto, se constatan los siguientes aspectos:

- i. El proceso de urbanización y el esfuerzo colectivo social ha mejorado las condiciones urbanas de las zonas marginales,
- ii. Los loteadores originales están generalmente desinteresados en el negocio, por su parte, la vigencia de las restricciones a los loteamientos impuestas por la Ley N° 8.912 de 1977 de Planificación y Uso del Suelo, ha extinguido la mayoría de las empresas vinculadas a este mercado,
- iii. Los compradores de gran parte de las parcelas abandonadas, no han tomado posesión de ellas y mantienen el derecho del contrato de compraventa como dueños primitivos, sin haber perfeccionado el correspondiente título de propiedad y no se han incorporado como bienes sucesorios por los herederos.
- iv. La existencia de un padrón de contribuyentes inconsistente y la carencia de una perspectiva histórica y urbanística que permita la aplicación del apremio, ha hecho inaplicable la ejecución judicial a los deudores.
- v. Los valores de la tierra son aun extremadamente bajos.
- vi. Las deudas con el fisco de gran parte del loteo periférico, alcanzan cifras en la mayoría superiores al valor venal de las parcelas. Como se señaló el monto global de la deuda supera los cien millones de pesos.
- vii. La baja densidad de ocupación en los barrios periféricos dificulta la programación de recuperación de inversiones en infraestructura, a través del mecanismo de contribución por mejoras, resultando una realidad en la que los habitantes quedan librados a su iniciativa en la gestión de mejoras urbanas con la consiguiente pérdida de legitimidad de la institución municipal.

3.2 Origen de la intervención

El municipio de Moreno frente al cuadro descrito, respecto de los efectos e impactos socio espaciales negativos generados por las formas de fraccionamiento del territorio, a través de políticas de uso del suelo entre las décadas de los años cincuenta a ochenta, se planteó abordar las siguientes acciones:

- i. Encarar la creciente consolidación de una ciudad semi–legal de tenedores con justo título –aunque se encuentren sirviendo la deuda–, que no acceden a la plena condición de propietarios y por tanto no aptos para la constitución de garantías de acceso a créditos y cuyas inversiones en sus viviendas no valorizan el inmueble.
- ii. Prever la extensión de ocupaciones espontáneas de tierras baldías y la consolidación de una creciente ciudad ilegal, con un escenario probable de afianzamiento de gestores estafadores sobre la base de la ignorancia jurídica de los sectores de menores recursos.
- iii. Impedir la ruptura de los lazos vecinales manifestada en los asentamientos ilegales –“las disputas de pobres contra pobres”– que suponen, proyectadas a todo el ámbito urbano, la pérdida de la relativa homogeneidad social que caracteriza a la sociedad argentina y al modo de vida en la periferia urbana.
- iv. Revertir situaciones no deseables en relación al uso del suelo y la apropiación de suelo abandonado altamente valorizado, por parte de especuladores inmobiliarios.
- v. Recuperar la capacidad de administración del Municipio, carente de márgenes de acción producto de sus escasos recursos, encarando políticas concertadas y anticipatorias a los conflictos.
- vi. Revertir la pérdida de ingresos corrientes al Municipio por tasas, producto de la dificultad de establecer sistemas equitativos y transparentes de cobro, dada la realidad de una gran proporción de situaciones ilegales.
- vii. Recuperar la posibilidad de aprovechamiento social del capital inmovilizado por tierras abandonadas, capaz de activar transformaciones en las condiciones de vida de la comunidad.

3.3 Objetivos de la intervención

El proyecto se planteó contribuir en la dotación al municipio de herramientas y capacidades, para actuar sobre las variables que configuran el problema del suelo en la comuna, como una determinante de que en Moreno corresponde al sector público implementar acciones que reorienten el funcionamiento del mercado de tierras y corrijan las distorsiones e inequidades generadas.

Se consideró que las presiones sobre el suelo urbano provocadas por la demanda de vivienda para los sectores pobres y por las tendencias de desconcentración de sectores de recursos medios y altos de la Capital Federal, deben abrir un nuevo ciclo en la administración del uso del suelo, con las necesarias acciones concertadas entre el sector público y privado para la inversión en vivienda y servicios.

Además se consideró que los conflictos con relación a la propiedad que generaría el proyecto, según sus componentes de Regularización Dominial y Gestión Legal, son mínimos dado que el primero saneará la situación de gran cantidad de hogares adquirientes legales de sus lotes y el segundo, en la intervención municipal en la oferta de suelo, movilizará un recurso actualmente ocioso y abandonado que se prevé no podría de otra manera incorporarse al mercado.

3.3.1 Objetivo general

El proyecto se planteó como objetivo general, “Organizar e implementar un programa de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal en relación al suelo urbano”, con el propósito de:

- i. Facilitar el acceso a la propiedad del suelo a los sectores de menores recursos;
- ii. Planificar la expansión urbana;
- iii. Mejorar los ingresos municipales.

3.3.2 Objetivos específicos y acciones

Se establecieron los siguientes tres objetivos específicos:

- Implementar procedimientos para la regularización masiva de los dominios y el funcionamiento transparente del mercado de los lotes populares: Desarrollar y capacitar recursos humanos e implementar procedimientos, para el otorgamiento masivo de títulos de propiedad a adquirentes de lotes, actualmente habitando sin seguridad jurídica sobre la propiedad, en base a la normativa nacional y provincial vigente.
- Organizar formas de intervención pública para ampliar la oferta de tierra urbanizada. En este objetivo el proyecto se propuso evaluar y poner en ejecución modalidades de intervención pública para incorporar la tierra ociosa al mercado:
 - ejecución judicial de deudas en relación a lotes baldíos que no registran contribuciones pagadas;
 - generar condiciones que permitan sustentar un programa de intervención de cinco años;
 - activar una oferta de suelos por 19 años;
 - inversiones de servicios en lotes, producto de la intervención;
 - venta de lotes producidos por la intervención;
 - evaluación de condiciones ambientales para densificación habitacional y riesgo de apegamiento;
 - análisis de impactos en demanda de servicios e inversiones en zonas a densificar;
 - asignación de recursos a la Municipalidad para detectar la tenencia y posteriormente adquirir el dominio legal de parcelas abandonadas de valor estratégico, para sus programas urbanos.
- Actualizar la información catastral. Desarrollar un sistema de información apto para la gestión integral del suelo urbano, como herramienta funcional al desarrollo de los dos primeros objetivos específicos.

3.3.3 Metas del proyecto (en cifras)

A través de la implementación de las acciones planteadas en los objetivos específicos o en los componentes del proyecto, como se denominarán para su análisis, el proyecto se planteó como resultados:

- i. contribuir a consolidar la tenencia de la tierra por parte de los sectores de menores recursos;
- ii. ampliar la base de contribuyentes de Moreno y recuperar deudas por tasas;
- iii. otorgar transparencia al funcionamiento del mercado;
- iv. dinamizar la oferta de suelo para uso habitacional y usos públicos
- v. fortalecer la capacidad en la gestión urbana del Municipio;

Según los componentes del proyecto, se definieron las siguientes metas específicas:

- a) Regularización dominial: El proyecto se propuso encarar acciones de regularización dominial, involucrando a 8.000 hogares.
- b) Gestión Legal (intervención pública para ampliar la oferta de tierra urbanizada):

- b.1) Ejecución judicial y extrajudicial de deudas en relación a 4.000 lotes baldíos que no registran pago de contribuciones. El proyecto en este componente prevé generar las condiciones que permitan sustentar un programa de intervención de recuperación de tierras de cinco años, con una meta de 14.400 lotes baldíos en similares condiciones.
- b.2) Asignación de recursos para detectar la tenencia de 2.400 parcelas abandonadas consideradas de valor estratégico, en un proceso previo para obtener el dominio legal.

Los subcomponentes b.1) y b.2) generarán las partidas objeto de la intervención municipal, estimadas en la constitución de un padrón de al menos 16.800 parcelas.

3.3.4 Actividades previstas

El proyecto definió las siguientes actividades para el Componente 2, de Gestión Legal en parcelas abandonadas:

1. Evaluación Ambiental: determinación de riesgo de inundación de las distintas zonas de la comuna.
2. Formulación de un programa de densificación en áreas residenciales, determinando las demandas adicionales de infraestructura y otros servicios.
3. Análisis de viabilidad del programa definido.
4. Determinación de partidas objeto de la intervención municipal. Considera la constitución de un padrón integrado de 16.800 parcelas.
5. Realización de acciones tendientes al cobro extrajudicial de créditos registrados por inmuebles del distrito, concluyendo con el pago, donación del bien o su entrega en pago.
6. Realización de acciones orientadas al cobro judicial de los créditos aludidos en el resultado 5, concluyendo con el pago, la donación del bien, su entrega en pago o la venta en subasta.
7. Realización de acciones tendientes a que el Municipio adquiriera la propiedad de aquellos inmuebles en estado de abandono o vacancia, según los artículos 2.342 y 2.607 del Código Civil.
8. Publicación de edictos (decretos).
9. Toma de posesión de 2.400 parcelas con abandono presunto, de valor estratégico por localización y uso potencial. Construcción de cercos.

(Los resultados 5, 6, 7 y 8 involucran acciones en relación a 4.000 inmuebles).

Para el componente Sistema de Información:

1. Constitución e instalación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) con datos en el ámbito de parcela. Contará con información sobre estado de ocupación, redes, equipamiento y planos del origen de las parcelaciones. Lo encomendado supone la provisión de las licencias para el uso del software, en dos puestos de trabajo y carga de información a proporcionar.
2. Depuración del Catastro Dominial del distrito.
3. Producción de software específico para los procesos a seguir en materia de regularización dominial.
4. Capacitación de personal municipal en el manejo de los sistemas generados.

5. Tramitación de certificaciones registrales a un promedio de 700 oficios mensuales durante los primeros tres meses, y de 450 durante el resto del contrato.

3.3.5 Componentes y tramos de financiamiento:

El proyecto se estructuró financieramente con aportes del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (PFDM) de la Provincia de Buenos Aires, este último proveyó recursos por un total de \$1.718.093, provenientes de préstamo del Banco Mundial a la Provincia y con una contrapartida municipal de \$106.568.

CUADRO 5
ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

Componente	Aporte PFDM \$	Aporte Municipio \$
Coordinación general	134 127	11 000
Regularización Dominial	404 728	6 249
Gestión Legal de Suelos	1 144 532	77 750
Sistema de Información	34 706	11 569
Totales	1 718 093	106 568

Fuente: Elaboración propia en base a informe consultor, componente gestión legal, julio 2000.

Para el desarrollo de los componentes del proyecto se definieron dos tramos de financiamiento (nos referiremos sólo a los componentes de gestión legal y de sistema de información):

- Primer tramo; i) Ejecución total en 13 meses de las acciones previstas en materia de Intervención y Evaluación Ambiental y ii) Ejecución en 20 meses del total de las acciones previstas en materia de Intervención y Gestión Legal, iii) Ejecución total durante 13 meses de las acciones previstas en materia de Sistema de Información.
- Segundo tramo: i) Ejecución del resto de las acciones previstas en materia de Gestión Legal.

A continuación se presenta por cada componente la programación de avance según los tramos de financiamiento previstos.

CUADRO 6
COMPONENTE INTERVENCIÓN LEGAL, PROGRAMACIÓN DE AVANCE
SEGÚN TRAMOS DE FINANCIAMIENTO PREVISTO

Componente intervención legal		Porcentaje de avance		
		Tramo 1		Tramo 2
Actividades		13 meses	20 meses	10 meses
1	Evaluación ambiental	100		
2	Formulación programa de densificación	100		
3	Análisis del programa formulado	100		
4	Determinación de partidas de la intervención		100	
5	Acciones de cobro extrajudicial		100	
6	Acciones de cobro judicial		100	
7	Acciones de adquisición municipal de inmuebles en abandono o vacancia		100	
8	Publicación de edictos		38	62
9	Toma de posesión de parcelas abandonadas y construcción de cercos.		47	53

Fuente: Elaboración Propia en base a informe consultor, componente Gestión Legal, julio 2000.

CUADRO 7
COMPONENTE SISTEMA DE INFORMACIÓN, PROGRAMACIÓN DE AVANCE SEGÚN
TRAMOS DE FINANCIAMIENTO PREVISTO

Componente Sistema de Información		Porcentaje de avance		
		Tramo 1		Tramo 2
Actividades		13 meses	20 meses	10 meses
1	Constitución e instalación de SIG	90		10
2	Depuración del Catastro Dominial	100		
3	Producción de software	100		
4	Capacitación de personal	100		
5	Tramitación de certificaciones registrales	57		43

Fuente: Elaboración propia en base a informe consultor, componente Sistema de Información, julio 2000.

Como puede apreciarse, para las acciones y metas descritas hasta aquí, importan en lo principal acciones orientadas a la incorporación al patrimonio estatal, en un proyecto a 30 meses (según la programación de avances señalada en los cuadros precedentes), de 6.400 parcelas, que son parte de la meta de incorporación en un programa de cinco años de un total de 16.800 parcelas con deudas de contribuciones al municipio y con abandono presunto.

3.3.6 Oferta de la tierra recuperada

Veremos en adelante las propuestas programáticas de gestión municipal de la oferta del suelo urbano incorporado, por la recuperación de tierras a través de la operación del proyecto.

El proyecto previó sustentar un programa de intervención incorporando al patrimonio municipal 16.800 parcelas en cinco años y activar una oferta de suelos por un período de 19 años:

- a. Por recuperación de deudas de tierras ociosas: El inicio de acciones judiciales de deudas devengadas por la tierra ociosa, permite a la Municipalidad recuperar sus acreencias en relación al 90% de 14.400 lotes (35% de las 40.944 parcelas urbanas baldías actuales), a través de subasta pública en base a su atribución de compensación de la deuda, un 10% estimado a adquirir por particulares en subasta pública. Descontado un 5% de los inmuebles con destino para usos públicos, se genera una oferta de 13.680 lotes.

El 85% en poder del Municipio es puesto a la venta, en un periodo de 10 años, con un plazo de pago de 8 años.

- b. Por adquisición de inmuebles en estado de abandono o vacancia: Una vez obtenida la sentencia judicial de 2.400 parcelas, se destina un 5% a usos públicos. El resto del suelo 2.280 parcelas es vendido: i) a demandantes particulares, en un periodo de 4 años, con un plazo de pago de 8 años, o ii) a inversionistas privados con un plazo de pago de 4 años.

Estos dos recursos de gestión municipal permiten activar una oferta de 15.960 predios con distintos niveles de urbanización en un periodo de 10 años, a razón de 2.154 anuales durante los 4 primeros años (3° al 6° tras inicio del proyecto) y 1.224 cada año durante los seis años siguientes.

La tierra adquirida se estima en aproximadamente 520 hectáreas, de las cuales 26 correspondientes al 5% que serán destinadas al uso público.

3.4 Marco organizacional y de gestión del proyecto

3.4.1 Organización operacional

Para la ejecución del proyecto, el Municipio establece un Coordinador General del Programa dependiente directamente del Alcalde o Intendente Municipal, cuya función es:

- i. Articular el desarrollo de las fases y áreas del proyecto,
- ii. Supervisar la aplicación de los recursos asignados al proyecto,
- iii. Representar al municipio frente a la contraparte financiera (el birf, banco internacional de reconstrucción y fomento del grupo del banco mundial),
- iv. Aprobar junto a la contraparte los estados de avance de cuatro equipos consultores. A su vez la coordinación general del programa se vincula con la unidad ejecutora provincial del programa de fortalecimiento y desarrollo municipal quién aprueba el proyecto y cada uno de los informes de avance presentados por el municipio y en base a los cuales autoriza los desembolsos parciales de recursos al municipio.

La operación directa del proyecto se realizó, a través de una estructura funcional de administración del programa denominada Unidad Ejecutora Especial, vinculada técnicamente con la Secretaría de Planeamiento y Producción del Municipio, de la cual dependen las cuatro áreas temáticas, a cargo de consultores externos vinculados a distintas dependencias de la estructura municipal:

- i. Regularización Dominial a cargo de la Dirección General de Tierras y Vivienda
- ii. Gestión Legal a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Legales, dependiente a su vez de la Secretaría de Gobierno,
- iii. Sistema de Información a cargo de la Dirección de Catastro dependiente de la Secretaría de Economía.

Las jefaturas de las áreas temáticas fueron desarrolladas por funcionarios municipales de las dependencias a cargo, designados mediante acto administrativo por el Intendente Municipal. A su vez, los consultores, uno por cada una de las áreas temáticas, fueron designados conforme los procedimientos de concurso que estableció el proyecto.

La administración de los bienes incorporados al patrimonio municipal, producto de la operación del proyecto, se efectúa a través de la Dirección General de Tierras y Vivienda (posteriormente pasó a cargo del creado Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional).

En la disposición posterior de los inmuebles participan:

- i. La Dirección de Entidades Intermedias para la destinación a entidades intermedias de inmuebles propios o estratégicos con tenencia por abandono,
- ii. La Subsecretaría de Acción Social en la selección de beneficiarios para la adjudicación de suelos destinados a viviendas de interés social.

Al Concejo Deliberante le correspondió la aprobación del proyecto en el Municipio, aprobar el endeudamiento de la administración municipal y posteriormente la aprobación de las afectaciones o destinaciones de los bienes incorporados al patrimonio del Municipio.

3.4.2 Participación social

En la gestión del proyecto se generaron espacios de participación de la población local, en primer lugar, respecto del componente de Gestión Legal se estableció la intervención

ciudadana, a través de mesas de trabajo con Entidades de Bien Público y Entidades de Fomento de Barrios, interesadas fuertemente en organizar la ocupación de las áreas abandonadas y en el desarrollo de sus barrios, participando en la identificación de propuestas de intervención de predios abandonados y en el acompañamiento de las acciones del proyecto. La administración del proyecto se apoyó en la gestión de estas organizaciones barriales y comunitarias, para la resolución de los conflictos entre ocupantes recientes de lotes identificados de abandono y los habitantes formales.

En segundo lugar cabe señalar que la organización de la participación social en el proyecto, tuvo una mayor expresión en el componente de Regularización Dominial, dada la previa identificación de los grupos y las familias beneficiarias, no obstante, ésta fue también funcional y se aprovechó en las gestiones del componente Gestión Legal, constituyéndose 44 comisiones vecinales representativas de 72 barrios.

Paralelamente con la participación de las comisiones vecinales, se estableció un sistema para la evaluación de la demanda, asignación, otorgamiento de posesión, control de uso y otorgamiento de títulos de lotes y viviendas para familias de bajos recursos, en el marco de la Ordenanza Municipal 220/98. Este fue operado por personal del consultor y con personal municipal de la Dirección General de Tierras y Vivienda y de la Subsecretaría de Acción Social, resultando del trabajo la identificación y el procesamiento de un universo de 5.000 casos de demanda habitacional, 400 de los cuales resultaron beneficiados con lotes generados por el componente de Gestión Legal del proyecto y con viviendas proporcionadas por el municipio.

El proyecto consideró actividades de capacitación a recursos humanos comunitarios, a través de la realización de talleres generales e instancias de trabajo entre el consultor con cada una de las comisiones barriales. La evaluación de las actividades de capacitación por parte de los beneficiarios resultó en la valorización de los contenidos y a la transferencia del adiestramiento u otras actividades de asociatividad comunitaria.

3.4.3 Problemas enfrentados

El procedimiento legal para la incorporación al patrimonio municipal de inmuebles por vía judicial o extrajudicial, como fue previsto en el proceso de formulación del proyecto, fue el componente con mayores complejidades.⁶⁵ Lo anterior por su operación a través de procedimientos extensos, en los cuales existía muy poca experiencia en las instancias municipales. Los trámites de ingreso al patrimonio municipal de inmuebles por vía extrajudicial (cedidos), con poderes a nombre de la municipalidad suscritos por los titulares cesionarios, a través de su inscripción por la Escribanía General de Gobierno, resultaron notoriamente lentos.

A su vez, varios de los inmuebles gestionados judicialmente, en condiciones de ser subastados, debieron ser descartados de las metas, debido a situaciones de tipo procesal y de embargos o de gravámenes vigentes que se manifestaron en el proceso mismo de estudio de los antecedentes. Lo mismo sucedió con inmuebles que en el proceso de incorporación al patrimonio municipal son ocupados ilegalmente por familias de bajos recursos. Por otro lado se señalaron dilaciones en la implementación de las acciones del proyecto, generadas por dificultades en la integración entre los equipos consultores y los equipos municipales, y por dilación en los procedimientos judiciales producidos por la saturación de la capacidad del Juzgado de Letras de la ciudad.

Resultó más importante de lo previsto en el desarrollo del proyecto, la incidencia de acuerdos extrajudiciales, en el marco de la Ley 11.622 de saneamiento de dominios por transferencia gratuita a la comuna de inmuebles, con exención de tasas municipales e impuestos

⁶⁵ Informe Consultor, componente Gestión Legal, julio 2000.

provinciales, o bien por la vía de la compensación de deudas. En el primer caso debieron dilatarse trámites en búsqueda de una fórmula jurídica que asegurara el objetivo sin caer en la figura de la donación, liberalidad que no puede ser adoptada por las sociedades anónimas. De allí que transcurrieran varios meses hasta obtenerse un dictamen de la Escribanía General de Gobierno y del Registro de la Propiedad Inmueble, con consulta al Colegio de Escribanos, para instrumentar el abandono traslativo de dominio, que sí permitió las transferencias perseguidas.

Otras dificultades se vinculan a la tramitación de los informes de dominio, cuya gestión no fue posible desarrollar dada la inexistencia de una estructura municipal al efecto, en subsidio se tramitaron oficios municipales con listados de inmuebles, los que no fueron aceptados por el juzgado.

Los requerimientos legales de tasación de valor de mercado de inmuebles, para los casos de compensación de deudas con predios, significaron largos meses de demora para que el Banco de la Provincia de Buenos Aires pudiera efectuar las correspondientes tasaciones, dado que de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de los Municipios, las tasaciones deben ser efectuadas por una entidad oficial. El municipio, se encontró en poco tiempo en condiciones de disponer de centenares de parcelas intersticiales que en origen debían destinarse a sectores de bajos ingresos. Sin embargo, hubo muchas resistencias externas e internas a otorgarlas a hogares pobres en zonas con población consolidada y con vivienda formal establecida, aun cuando se localizaran con vivienda básica construida y el barrio fuera asimismo pobre o pobre emergente.

La indefinición ante temores a reacciones sociales de rechazo de las nuevas familias instaladas, frenó en parte la fase social del proyecto y se dilató el proceso al asumir aspectos de moderación de conflictos. A través de profesionales del ámbito de la sociología y grupos de estudiantes de trabajo social de la Universidad de Buenos Aires, se trabajó en el acompañamiento a los hogares nuevos y preexistentes en los procesos de localización de las nuevas familias, adoptándose metodologías de algunas ONG que trabajaban en programas habitacionales, la gestión aportó excelentes resultados.

3.5 Marco institucional sectorial

3.5.1 Políticas generales en materia de ordenamiento territorial

La ley N° 8.912 de 1977, sancionada en 1987 por Decreto N° 3.389, que rige el ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, establece restricciones y requisitos a la ampliación de áreas urbanas en materia de provisión de servicios y dimensiones mínimas a las subdivisiones de suelo, eliminando la práctica indiscriminada de fraccionamiento de la tierra generada por el Loteo Popular.

La Ley establece la responsabilidad primaria del Ordenamiento Territorial en el nivel municipal, siendo obligatorio su establecimiento como instrumento sectorial para cada Municipio. Entre sus objetivos fundamentales se definen:

- i. La implementación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.
- ii. La prescripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las acciones ya producidas.

- iii. La creación de condiciones físico–espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.
- iv. Toda creación de un núcleo urbano deberá responder a una necesidad debidamente fundada, y ser aprobada por el Poder Ejecutivo, a propuesta del municipio respectivo, por iniciativa de entidades estatales o de promotores privados, y fundamentarse mediante un estudio que tome en cuenta las orientaciones y previsiones del respectivo plan regional.

El proyecto de Moreno, se enmarca, además, en el programa implementado por la Provincia de Buenos Aires, a través del cual se provee a las estructuras municipales la intervención masiva de notarios para el otorgamiento de títulos a poseedores de lotes, de acuerdo a lo previsto en la Ley Nacional N° 24.374 de 1994 y sus reglamentos provinciales. El ámbito de aplicación del programa provincial se inserta en la estructura programática denominada “Casa de Tierras”,⁶⁶ dependiente de las respectivas municipalidades, a través de la cual se pretende nuclear o concentrar el conjunto de acciones provinciales o municipales en materia de suelos.

3.5.2 Autonomía financiera fiscal

En consideración de que la normativa urbana y territorial de la Provincia de Buenos Aires, como en la mayoría de los países, consagra la responsabilidad primaria del Ordenamiento Territorial en el nivel municipal, se muestra brevemente el panorama actual argentino, respecto de la autonomía institucional y financiera⁶⁷ de los municipios, para enfrentar los desafíos de la gestión urbana social en sus territorios.

La Constitución Nacional argentina del año 1994, consagra y garantiza la autonomía municipal a través de las constituciones provinciales que deben reglamentar su alcance y contenido en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero. En términos generales la autonomía financiera y administrativa del nivel municipal de gobierno se encuentra garantizada en todas las constituciones provinciales, esto significa manejar y asignar el presupuesto municipal en forma independiente y conformar la estructura orgánica y designar al personal en forma autónoma de otro poder político.

No obstante el mandato constitucional, se verifica una escasa vocación por la descentralización municipal, en donde la participación del gasto público subnacional de gobierno (provincial más municipal) alcanza al 26,4% por sobre el promedio nacional estimado en un 20%. El gasto municipal se concentra principalmente en prestación de servicios sociales y en gastos administrativo, alcanzando estos a aproximadamente el 88% del gasto municipal.

Respecto de ingresos, las principales fuentes de los municipios argentinos provienen, por un lado, de las transferencias realizadas por los gobiernos provinciales, a través de los regímenes de coparticipación municipal, las que representan el 57% de la totalidad de los ingresos municipales y por otra parte, de los ingresos propios por tasas, derechos y contribuciones de usuarios. Los ingresos tributarios por impuesto automotor, inmobiliario urbano e ingresos brutos representan el 5% de los ingresos propios, la contribución mayor está representada por los cargos y derechos por cuenta de usuarios (alumbrado, aseo, inspección, seguridad e higiene, conservación y mejoramiento de la red vial, servicios sanitarios, etc). Las tasas son fijadas por los

⁶⁶ Programa de la Provincia de Buenos Aires, mediante el cual se pone al servicio de los municipios, la intervención masiva de Notarios para el otorgamiento de Títulos a poseedores de lotes, de acuerdo a lo previsto en la Ley nacional N° 24.374 y sus reglamentaciones provinciales.

⁶⁷ La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los determinantes Económicos, Institucionales y Políticos. Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi, julio 2000, www.utdt.edu/~sanguine/conductafiscal.pdf.

Concejos Deliberantes Municipales y por las Asambleas de Contribuyentes. La principal fuente de financiamiento de los municipios corresponde entonces, a las transferencias que reciben desde el nivel provincial.

El impuesto inmobiliario (predial) es recaudado por la Provincia de Buenos Aires. Actualmente se está promoviendo desde la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires, la posibilidad de transferir a los municipios, los créditos por impuestos impagos a la Provincia, cuya recaudación a cargo municipal sea destinada a políticas de movilización de suelos.⁶⁸

En materia de autonomía de endeudamiento los municipios de la Provincia de Buenos Aires, como es el caso de Moreno, deben solicitar la autorización a la legislatura provincial, no obstante, existen límites a los servicios de la deuda con relación al presupuesto de ingresos de los municipios, los que no pueden superar entre el 20% y el 25% de los ingresos municipales.

3.6 Marco legal del proyecto

3.6.1 Juicios de apremio

El cobro judicial de los créditos fiscales de la Provincia de Buenos Aires, está regido por la Ley Provincial N° 9.122, que establece el procedimiento del apremio. En la norma se contempla entre otros aspectos:

- i. Característica del título ejecutivo.
- ii. Intervención de los jueces de primera instancia o de paz.
- iii. Acumulación de créditos contra una misma persona en una única causa.
- iv. Plazo perentorio de tres días para formular oposiciones, y apertura a prueba por diez días improrrogables.
- v. Procedimiento para el remate.
- vi. Procedimiento para las modificaciones en caso de propietario desconocido o ausente.

Las normas que rigen los procedimientos judiciales y la intervención de los profesionales están establecidas en el Código de Procesamientos en lo Civil y Comercial, y las leyes N° 5.977 y N° 8.838. Respecto de los profesionales que actúan por cuenta del Estado, rige lo prescrito por la ley N° 8.838, todas estas normas corresponden a la Provincia de Buenos Aires

3.6.2 Donaciones y Convenios

El Municipio de Moreno, posee a su vez las facultades consagradas en la Ley Provincial N° 11.622 y la Ordenanza N° 4.798 del año 1996, las que le permiten gestionar e incorporar al erario municipal inmuebles a través de donaciones, en subsidio por deudas de particulares y de compensaciones de tierras por deuda con grandes propietarios de loteos.

3.6.3 Adquisición municipal en subasta pública

Entendido que la subasta es una operación que destraba la situación de abandono, la Municipalidad de Moreno se encuentra en condiciones ventajosas para la adquisición de bienes, amparada legalmente en que: i) posee créditos a su favor que compensan el valor venal del terreno y ii) queda liberada respecto de la deuda por impuesto inmobiliario provincial.

⁶⁸ Luciano Pugliese, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires, 2004.

Respecto de la liberación de deuda por impuesto provincial, tales deudas no constituyen impedimento para el otorgamiento de títulos por las ventas de interés social que la Municipalidad realice posteriormente a particulares. La Ley N° 10.928 establece para la Provincia de Buenos Aires, la condonación para los casos de escrituras de interés social, cuando son otorgadas por la Escribanía General de Gobierno o por delegación en escribanos de registro. Los títulos son otorgados directamente por el juez del remate al propio beneficiario, sin la intermediación de la Municipalidad como actuante en comisión.

3.6.4 Adquisición municipal por vacancia

El artículo 2.342 del Código Civil, establece que pertenecen al Estado los bienes vacantes, que son aquellos que se encuentran desamparados y cuyo propietario ha hecho manifestación directa o implícita de abandonar el dominio. A su vez la Ley Provincial N° 9.533 del Régimen de los Inmuebles Municipales y Provinciales y la Ordenanza N° 919 de 2001 del Municipio de Moreno, los asigna al patrimonio del municipio, una vez que la condición de vacantes sea determinada por un juez competente.

3.6.5 Oferta de inmuebles producto de intervención municipal

La Ley Orgánica Municipal, prevé la posibilidad de enajenación directa del patrimonio municipal cuando se trata de un programa integral de urbanización o de viviendas de interés social. Al efecto la Comuna de Moreno cuenta con la Ordenanza N° 220 de 1998 que permite, además, la asignación de lotes incorporados al Fondo Municipal de Tierra y Vivienda de Interés Social destinados a la construcción de la vivienda propia única y permanente para sectores de bajos ingresos, los lotes son vendidos en pesos, en planes de hasta 120 cuotas, con un interés equivalente al 50% de la tasa más baja ofrecida por el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo esta normativa permite la asignación de soluciones de vivienda.

Todas las ventas son garantizables mediante hipoteca. El conjunto de las hipotecas constituye un activo financiero abordado por las normas de la Ley Nacional N° 24.441, de Promoción de la Construcción y la Vivienda.

4. Análisis evaluativo en función de los objetivos y metas del proyecto

Se presenta en adelante, la información obtenida de resultados del proyecto, principalmente respecto del componente de Gestión Legal, materia de este trabajo. Además, al final de esta parte, se agregan algunos datos de resultados, con que se cuenta, de los componentes de “Regularización Dominial” y de “Sistema de Información”.

4.1 Componente “Gestión Legal”

4.1.1 Gestión del mercado de suelos

No existen antecedentes respecto del impacto de la gestión del proyecto en el mercado privado de suelos. Veremos en adelante los logros generados por el proyecto, en función de la incorporación de suelo al patrimonio municipal, la recuperación de deudas por contribuciones morosas y los beneficios del proyecto en la generación de oferta de suelo público para el acceso de la demanda social a soluciones habitacionales.

Existieron innumerables modificaciones y adaptaciones de la metodología, para el componente de Gestión Legal, producto de haber enfrentado una gestión innovadora que carecía de antecedentes respecto de acciones en los planos judicial y extrajudicial, para la incorporación de suelo al municipio y su relanzamiento al mercado formal. Se contemplaron situaciones no previstas en cuanto a los trámites judiciales y además los convenios con propietarios voluntarios en ceder sus terrenos fueron muy superiores a lo esperado. La operación del proyecto generó la expectativa de algunos grupos de propietarios que advirtieron la posibilidad de reactivar parte de la tierra, a la que habían dejado de considerar como negocio.

Se produjeron en estos casos operaciones de donaciones en pago por deudas, donde los propietarios liberaron de deudas algunos de sus terrenos, compensando al municipio con una cantidad de suelo mayor a la liberada de deudas.

La donación de terrenos abandonados en compensación por deudas, significó para el municipio habilitar legalmente, sin tantos trámites, la mayor cantidad de tierra para uso social. Actualmente la aplicación de programas habitacionales de interés social con financiamiento nacional, en el Municipio de Moreno se facilita producto de la oferta de suelos incorporados a su patrimonio, mediante el proyecto de Gestión de Suelos, además de avanzar en la consolidación de la trama urbana planificada.

El desarrollo del proyecto, mostró interesantes posibilidades de empleo del suelo con intereses de planificación y gestión urbanas, como el inicio de acciones estratégicas orientadas a la densificación de zonas subutilizadas de la ciudad, la habilitación de suelos productivos de carácter industrial (escasos en Moreno), el inicio del proyecto para la zona turística y de reserva ambiental, la habilitación de un polideportivo de cinco hectáreas adyacente a densas zonas habitacionales y la gestión de suelo para la futura construcción de un hospital materno infantil, además de la destinación de terrenos para escuelas y centros comunitarios. No se tienen datos específicos de su cantidad y total de superficie asignada.

Por otro lado, producto de gestiones emprendidas por el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional de Moreno (IDUAR), se constituyó la servidumbre pública para el trazado del camino de borde del tramo alto del Río Reconquista, vinculado directamente al desarrollo y mejoramiento de la zona turística y de preservación de Moreno, actualmente el camino se encuentra en etapa de pavimentación.

4.1.2 Impactos específicos y articulación

Como ya se ha señalado, el proyecto se propuso las metas de 4.000 lotes baldíos con ejecución judicial y extrajudicial por deudas de contribuciones. En cuanto a sus resultados, a la fecha cierre del proyecto en este componente (diciembre de 2000) se tiene que 1.696 lotes fueron cedidos por sus propietarios, a través de acuerdos extrajudiciales, en compensación por las deudas que registraban con el municipio.

Fueron decretadas las subastas de 580 lotes con deudas de contribuciones. Los propietarios de 869 lotes han cancelado sus obligaciones adeudadas por tasas, en base a acuerdos extrajudiciales o judiciales. Total 3.145 lotes. Se encontraron graves dificultades legales para avanzar por vía judicial en 600 lotes. El proyecto preveía que un 10% de la meta de 4.000 lotes pudiera quedar bloqueada.

De acuerdo a análisis de los resultados señalados en el párrafo anterior, en base a las superficies globales totales resultantes y al precio por m², según estudios de precios de mercado

realizados a una muestra de 1.260 predios gestionados por el proyecto, surge un precio promedio de \$ 3,05/m² y una superficie por predio de 559 m².⁶⁹

Según estos indicadores, la estimación de la superficie, incorporada por la vía extrajudicial en cesión de terrenos (1.696 lotes), corresponde 948.064m² (94,80 has.) con un capital recuperado por el municipio de \$ 2.891.595. Si se agregan los 580 inmuebles con decreto de subasta, se llega a un total de 1.272.284 m² y un capital \$ 3.880.446.

Posteriormente a la fecha de término del proyecto, se ha avanzado en la identificación de áreas de intervención con una cantidad de 1.393 lotes, cuya gestión fue transferida a la Dirección de Asuntos Legales del Municipio y por otro lado, 621 lotes han sido ofrecidos formalmente en donación por sus propietarios o poseedores, sobre estos no se tienen antecedentes de inicios de sus trámites notariales.

Respecto de la tenencia de 2.400 lotes de valor estratégico, se ejecutó plenamente la meta, en el sentido de aplicación de los recursos destinados para establecer los actos formales de su tenencia legal por parte del municipio. Además se efectuaron las inversiones previstas para los cercos perimetrales, mensuras y planimetría, carteles y actas de tenencia municipal. Como consecución de este componente de Gestión Legal del Proyecto, el municipio ha procedido a efectuar actos de transmisión, a través de Decretos Municipales, de parte de estos bienes, correspondiente al 5% previsto para usos públicos, en alrededor de 150 inmuebles, a entidades de bien público y/u organizaciones comunitarias, tales como clubes sociales, sociedades de fomento, centros de jubilados, etc.

Posteriormente a la ejecución del proyecto, la meta programática de 14.400 lotes en cinco años, recuperados por deudas de contribuciones, no ha presentado el dinamismo que la etapa de operación del proyecto (1997–2000), generándose entonces un cuadro de gran dificultad para el cumplimiento de la meta en cinco años.

A casi dos años de terminado el proyecto, en octubre de 2001, según datos de la Dirección de Tierras de Moreno, el destino de los suelos incorporados al patrimonio municipal por acciones del proyecto, había sido hasta ese momento de 532 lotes para destinos habitacionales a familias de escasos recursos, vale decir un 17% de los 3.145 lotes recuperados por acción directa del proyecto. La adjudicación no implicó el perfeccionamiento legal definitivo de las transferencias, trámite que requiere más tiempo y debe además contar con la ratificación del Concejo Deliberante, se otorgó vía certificación de posesión de la propiedad, considerando las razones de urgencia habitacional de las familias adjudicatarias y de acuerdo a la Ordenanza de Adjudicación de Lotes y Viviendas de Interés Social.

Como se ha señalado, hasta el año 2001, las adjudicaciones con fines sociales fueron menores a las deseables y previstas en el proyecto. En efecto se preveían ventas a la demanda pobre y demanda solvente por algo menos de 2.000 parcelas, a partir del primer año posterior al fin del Proyecto. La dinámica de adjudicaciones continuó en el tiempo a ritmo aun menor, actualmente aproximadamente 800 terrenos han sido transferidos a beneficiarios en el marco del Plan Nacional de Emergencia Habitacional y el Plan Federal.

Las razones de la lentitud de las transferencias de terrenos a la demanda social corresponden a los siguientes factores:

- i. La resistencia de las autoridades locales a la venta de una cantidad importante de lotes sin edificar o con casillas de madera para emergencia, por el temor de conflictos con vecinos formales. En este sentido el proyecto se limitó a generar sólo dinamización de la oferta de suelo, sin previsiones de una política social de

⁶⁹ Luciano Pugliese, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires, 2004.

construcción de viviendas la que en efecto se ha implementado posterior a la finalización del proyecto.

- ii. Relacionado con lo anterior, la existencia de stock de suelo incorporado, localizado en zonas bastante consolidadas y con mayor valor de mercado, que no se consideró del todo apto para vivienda de interés social, por el efecto de rechazo social.

No obstante lo anterior, la municipalidad ha realizado importantes esfuerzos en la implementación del programa de construcciones de “viviendas cáscara”, que constituyó una muy buena opción técnica, convergiendo en ello la canalización la gran cantidad de mano de obra que se incorporó en virtud de los programas sociales de empleo.

Desde el punto de vista social, fue intensa la articulación del proyecto con el área correspondiente, tanto en acciones de provisión de suelo para la población pobre o en las de regularización dominial, agregando herramientas innovadoras a las políticas sociales. Del mismo modo, se intensificó el trabajo con organizaciones no gubernamentales a partir de la posibilidad de otorgar tenencia de terrenos para sus actividades.

4.1.3 Arreglos institucionales y de integralidad

El proyecto, a través de su componente de Gestión Legal, de incorporación de suelo urbano ocioso al erario municipal y a su vez en la gestión de oferta de suelo al mercado de demanda privada y social, ha avanzado en procedimientos que no habían sido explorados por municipios de la Provincia de Buenos Aires, algunos ya han solicitado antecedentes de Moreno para implementar en sus territorios gestiones similares.

El Municipio de Moreno en abril del año 2000, modificó su estructura ejecutiva administrativa, creando, con el objetivo de administrar el patrimonio comunal de tierras con sentido estratégico y capacidad de participación en el mercado inmobiliario, el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional, IDUAR.

El IDUAR, organismo descentralizado del municipio, fue implementado como una herramienta de gestión del gobierno municipal para la promoción, planificación y ejecución de acciones orientadas al desarrollo urbano, ambiental y promover un mayor grado de participación e integración territorial, modificando la gestión municipal tradicional vertical por especialidades (salud, obras públicas, economía etc.), hacia una gestión administrativa descentralizada de dos ejes transversales e interdisciplinarios para abordar programas territoriales en el ámbito del desarrollo urbano ambiental y en el de la producción.

Son funciones específicas del IDUAR:

- i. Administrar los espacios públicos, promover y dictar normas que regulen su uso.
- ii. Recuperar los espacios públicos.
- iii. Gestionar el ingreso de tierras al erario, para su administración y disposición.
- iv. Crear un fondo permanente para el desarrollo urbano, ambiental y regional.
- v. Volcar en soporte GIS todas las acciones generadas en el Instituto.
- vi. Hacer seguimiento de los planes, proyectos y casos, desde su generación, ejecución y conclusión, tanto los propios o los transferidos.
- vii. Articular en lo que normativamente proceda, la relación en el territorio entre el Municipio y las empresas de servicios privatizadas.
- viii. Formular planes de conservación de edificios, monumentos y sitios públicos.

- ix. Administrar los bienes de capital y otros recursos que le fueran transferidos.
- x. Incrementar la conectividad del territorio, a partir de los ejes de desarrollo regionales, a través de la mejora en la infraestructura de transporte y telecomunicaciones.
- xi. Promover el equilibrio de conjunto, posibilitando una actuación concertada con las distintas administraciones con las que el organismo descentralizado se vincule.
- xii. Formular el Plan Urbano Ambiental.

En efecto, los programas implementados por este organismo del Municipio de Moreno, han permitido sustentar acciones en las siguientes materias:

- Ingreso de tierras incorporadas al erario municipal, tanto en el dominio público como privado, perfeccionando los títulos que integran el Registro Único de Tierras, a través de:
 - i. La promoción de donaciones de inmuebles con deudas.
 - ii. Convenios de compensación de tierras por deuda con grandes propietarios de loteos.
 - iii. Declaración administrativa de vacancia por abandono calificado y juicios sobre tierra abandonada.
 - iv. Subastas por juicio de apremio a deudores de tasas municipales.
 - v. Cesiones para equipamiento y áreas verdes producto de subdivisiones de tierras.
 - vi. Compensaciones para equipamiento comunitario y áreas verdes en urbanizaciones privadas y clubes de campos.
 - vii. Recuperación para el patrimonio local por transferencia de tierras nacionales y provinciales de inmuebles en desuso.
 - viii. Expropiación de inmuebles declarados de interés público.
 - ix. Compra directa de inmuebles en el mercado inmobiliario.
- Disposición y administración de bienes inmuebles, a través del Fondo Municipal de Tierra y Vivienda, con el objetivo de obtener recursos para el financiamiento de los programas del IDUAR, mediante:
 - i. la venta de inmuebles en forma directa y licitaciones (concurso)
 - ii. la cobranza de adjudicaciones sociales y planes oficiales
 - iii. la percepción de cánones locativos
- Grandes proyectos urbanos de inversiones públicas de gestión compleja y con diversidad de actores, entre los cuales se encuentran:
 - i. Planes Directores de Reordenamiento Urbano para diversas localidades de la Comuna, a partir de la recuperación de tierras públicas como instrumentos dinamizadores de nuevas centralidades,
 - ii. Programas de Incorporación de Edificios Patrimoniales a través de la reutilización y puesta en valor como el antiguo Hospital de Moreno,
 - iii. Recuperación de suelos de la ribera del Río Reconquista en el contexto de intervenciones de reestructuración vial y saneamiento del río,
 - iv. Obras viales intercomunales en articulación con los niveles regionales y nacionales.
- Consolidación urbana, para la promoción del desarrollo local del territorio y la consolidación del tejido urbano, a través de “Mesas Interactorales”, para el trabajo de:

- i. Recuperación de tierras en situación de abandono,
 - ii. Adjudicaciones a Entidades Intermedias (Ordenanza 222/98),
 - iii. Regularización Dominial,
 - iv. Adjudicaciones Sociales y Soluciones Habitacionales de Emergencia,
 - v. Coordinación con Programas; Acción Social, Plan de Empleo, Obras Públicas, Organizaciones Barriales y ONG
- Gestión del Hábitat, con el objetivo de favorecer el acceso a la tierra y a la vivienda de familias en situación de emergencia habitacional, a través de “Comisiones Barriales de Tierras” en acciones específicas:
 - i. Plan de Lotes y Lotes con Mejoras (Ordenanza 220/98).
 - ii. Soluciones Habitacionales de Emergencia en convenio con la ONG CEVE (Centro Experimental de Viviendas Económicas).
 - iii. Programa de Mejoramiento de Barrios de rehabilitación integral (componentes urbano, ambiental, social y legal).
 - iv. Gestión de convenios público–privados–comunitarios, para la provisión de agua y saneamiento de barrios informales.

4.2 Componente “Regularización Dominial”⁷⁰

Este componente del proyecto concluyó sus actividades en febrero del año 2000, con el cumplimiento de 5.500 tramitaciones de regularización de Títulos de Dominio, correspondiente al 69% de la meta de 8.000 tramitaciones definidas en la formulación del proyecto. En su desarrollo metodológico se trabajó con la participación asociada al equipo consultor del componente y al personal municipal, de 44 comisiones vecinales representantes de 72 barrios. Tales acciones permitieron al Municipio de Moreno, figurar entre las municipalidades con más cantidad de Títulos de Dominio otorgados en el marco de las operaciones públicas definidas para la regularización dominial, de acuerdo a informes de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires.

Se avanzó además, en coordinación con personal municipal de la Dirección General de Tierras y Vivienda y de la Subsecretaría de Acción Social, en el establecimiento de un sistema de evaluación de la demanda, selección, asignación de posesión y títulos de lotes, y control de uso, para las familias de bajos recursos en virtud de la Ordenanza Municipal N° 220/98 del “Plan de Lotes y Lotes con Mejoras. Este sistema generó acciones de procesamiento de un universo de demanda (aspirantes a soluciones habitacionales) de 5.000 situaciones, 400 de las cuales fueron beneficiadas con el otorgamiento de lotes generados por las acciones del componente “Gestión Legal”.

En el desarrollo de las actividades de capacitación para el componente, se realizaron talleres y grupos de trabajo con la participación de los consultores del proyecto y las comisiones barriales. Según informe de evaluación realizado por el consultor de componente, de acuerdo a encuesta realizada a 22 comisiones barriales representantes de 32 barrios, el 90% de las comisiones consideró adecuados los contenidos de las capacitaciones a los propósitos del componente y el 80% de las comisiones consideró replicables los contenidos de la capacitación a otras actividades comunitarias.

⁷⁰ Informe Consultor, componente Gestión Legal, octubre 2000.

4.3 Componente “Sistema de Información”

El desarrollo de las actividades de este componente, generó la implementación de software SIG, constituido por el mapa digitalizado del municipio de Moreno, con cobertura a nivel de parcelas, el que considera 8.421 manzanas y parcelas rurales y 138.716 parcelas urbanas. El SIG incorpora datos asociados a las parcelas, tales como vialidades, grupos de manzanas, titulares de dominio de 10 o más parcelas (con respaldo del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires). Este último dato constituye la base para las acciones del componente “Gestión Legal”, respecto de la incorporación al mercado de la tierra abandonada. El SIG permite la operación en red, entre las diversas dependencias municipales con fines; de recaudación fiscal, catastrales y de gestión y planificación urbanas.

4.4 Conclusiones

4.4.1 Intervención en el mercado

Uno de los éxitos de proyecto “Mejoramiento de la Capacidad de Gestión de la Municipalidad de Moreno en relación al Suelo Urbano” en su componente Gestión Legal, fue el de demostrar la existencia por parte de la Administración del Estado y en particular por el Municipio de Moreno, de alternativas de gestión establecidas en los instrumentos legales.

Lo anterior para abordar la realidad resultante en los territorios locales por las prácticas especulativas de fraccionamiento indiscriminado de suelos, del fuerte mercado popular de suelo en operación por casi tres décadas en Argentina.

En efecto, a partir del análisis de la realidad territorial local en municipios periféricos a las áreas metropolitanas, han comenzado a partir de la experiencia de Moreno a analizar, a través de las potestades urbanas y tributarias legales actuales y de su planificación territorial y social, las posibilidades de implementación de acciones orientadas a incorporar en los planes municipales, la utilización del suelo urbano disponible y abandonado.

Actualmente, una unidad del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, dedicada al problema de los inmuebles fiscales, ha constatado, a través de talleres realizados en 40 municipios de la Provincia, que la casi totalidad de ellos han manifestado como principal preocupación el problema del suelo vacante u ocioso. No obstante, hasta el momento, no se han implementado proyectos específicos, como en Moreno, por falta de recursos municipales y/o apoyo financiero.

La Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires, está desarrollando un diagnóstico para las ciudades más importantes de la Provincia cuyo propósito será implementar un programa de asistencia municipal en materia de gestión legal de suelos durante este año 2005.

El municipio en el proceso de implementación del proyecto, generó capacidades para gestionar e intervenir el tema de la oferta de suelo, arbitrando los conflictos relacionados con la tenencia legal de los inmuebles. Lo anterior se destaca como uno de los logros del proyecto en el sentido de que activó la oferta de suelo para satisfacer las demandas sociales de la comuna, esto frente a una compleja realidad de factores, entre ellos:

- i. la inexistencia de una oferta formal de suelos para los pobres y la paradójica existencia de grandes superficies abandonadas en muchos casos en áreas valorizadas y servidas de infraestructura.
- ii. las crecientes disputas entre ocupantes irregulares de predios abandonados y los vecinos formales.

- iii. la presión de nuevos movimientos sociales (piqueteros) que por aquella época comenzaban a manifestarse en este campo incentivando los intereses de los agentes inmobiliarios

El municipio logró instalarse como un actor con capacidad de acción y poder para responder a tales conflictos.

4.4.2 Oferta de suelos para fines sociales y urbanos

A través de la gestión del proyecto se activó la acción articulada con otras instancias municipales para responder a requerimientos en materia de atención social a la demanda habitacional y al equilibrio y mejoramiento del territorio urbano, en estos sentidos se puede destacar que:

- Existe una capacidad de oferta de suelo de patrimonio municipal, para satisfacer parte de las demandas de acceso de las familias de escasos recursos y en emergencia habitacional, asignando suelo con o sin viviendas a las familias postulantes a los programas municipales,
- La implementación de las acciones de acceso al suelo de la demanda social, sustentó la política de preservación de suelo libre de ocupaciones espontáneas y la reorientación de las posibles invasiones hacia la oferta pública de suelos con destino habitacional,
- Se dispone de suelo para fines de la política urbana local, de mejoramiento y dotación de equipamientos sociales y comunitarios a los sectores poblacionales deficitarios.

La articulación entre oferta de suelo y política de vivienda es sin dudas fundamental, especialmente en razón de la histórica falta de oferta de suelo asequible y la realidad de la demanda en situación de extrema carencia y urgencia. El tema habitacional a pesar de no haberse contemplado expresamente en el proyecto por falta de visión y de recursos para financiar acciones en vivienda, generó el inicio, por parte de la Municipalidad, de un programa muy interesante de construcción de viviendas mínimas con mano de obra de los programas sociales de empleo, y con ello puso en marcha todo un sector de producción de viviendas con apoyo público, contando con créditos blandos del Banco Provincial para proveer de insumos a los proyectos de empleo de mano de obra.

4.4.3 Legitimación social

Los procedimientos para movilizar el suelo ocioso fueron en gran medida legitimados social y políticamente, no obstante los intereses afectados y en una sociedad tan marcada por la noción absoluta del derecho de propiedad, se comprendió que la activación del mercado de suelos conviene y beneficia a todos los sectores. El proyecto tiene la particularidad de abordar el tema desde la gestión tributaria y de ejecución judicial de las deudas, procedimiento que resultó en esta experiencia más eficiente y expedito que los tradicionales basados en la expropiación admitida en la Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Buenos Aires, cuando es para vivienda, o la declaración de utilidad pública en razón de medidas de ordenamiento territorial.

4.4.4 Sustentabilidad

Concluido el proyecto, se tienen antecedentes de que el programa de gestión legal no se ha consolidado plenamente como función permanente en el Municipio, quedando aspectos operacionales del proyecto desarticulados en el organigrama municipal, principalmente respecto de los asuntos legales, no obstante que a través de la Secretaría de Hacienda y el IDUAR se ha continuado con los procesos de incorporación de inmuebles al patrimonio municipal. Como

señalamos anteriormente, la iniciativa municipal de la creación del IDUAR otorga a la gestión de suelos en Moreno un importante respaldo institucional para la constitución permanente de la gestión y control del proceso de comercialización del suelo urbano.

El IDUAR creado como consecución de la experiencia del proyecto y con estructura autónoma municipal, con funciones, entre otras, de continuar con el programa de gestión legal de suelos y de constituirse en la instancia institucional y administrativa capaz de manejar estratégicamente el patrimonio municipal de suelo, en subsidio además de las funciones de la desaparecida Secretaría de Planeamiento, ha diversificado ampliamente sus funciones, situación que podría amenazar la atención permanente del programa de recuperación e incorporación al patrimonio público del suelo urbano ocioso.

Por otro lado, en términos más generales, un proyecto de este tipo es sin duda sustentable desde el punto de vista económico y para abordar de alguna manera el urgente problema del suelo vacante y las demandas habitacionales, a través de una lógica de proyecto, vinculada a resultados y con procedimientos específicos legitimados desde el nivel más alto de conducción política. Estas opciones estratégicas o planes piloto, como se suelen también llamar, permiten penetrar las administraciones y la burocracia funcionaria para ir consolidando la práctica permanente y coherente con los objetivos sociales e institucionales de los municipios. En Moreno, aun teniendo ese respaldo político, surgen innumerables obstáculos propios de una organización municipal que está desbordada por las múltiples demandas y crecientes responsabilidades que se le asignan.

5. Recomendaciones

5.1 Gestión territorial integrada

Si bien las acciones del proyecto para la gestión del suelo urbano en Moreno, a través del componente “Gestión Legal”, aportan en la aplicación de instrumentos para la incorporación de suelo ocioso urbano y potencialmente apto para satisfacer las carencias habitacionales de la demanda social y aumentar los ingresos municipales, aparece inicialmente, de acuerdo a los antecedentes analizados, como una gestión desvinculada de una política integral del territorio. En este contexto y en virtud de los logros colaterales producidos por el proyecto, a través de la creación del IDUAR para el manejo del suelo, se debería avanzar en una gestión del territorio que incorpore un fuerte impulso a la reformulación y modernización de los instrumentos normativos urbano-territoriales.

De acuerdo a lo señalado, se debe avanzar en la formulación y aplicación de instrumentos que definan, entre otros, aspectos urbano-ambientales, intensidades de utilización del suelo urbano a través de zonificaciones de áreas de ocupación prioritarias e intensivas, en donde se puedan aplicar instrumentos normativos y de gestión, tales como: Áreas de Interés Social, Zonas de Construcción y Utilización Obligatorias, Impuesto Inmobiliario Progresivo, Derecho de Compra Preferencial y Consocios Inmobiliarios, los que ya se utilizan en otros países de la Región y que permiten diagnosticar, orientar y sustentar acciones municipales como la “Gestión Legal” en Moreno, para desincentivar la especulación de suelos y su utilización en función de los intereses de la ciudad y sus habitantes.

5.2 Articulación con políticas habitacionales e inversiones urbanas

En el marco de una planificación integral, como la anteriormente señalada, (se deben) coordinar las acciones de utilización del suelo en función de los intereses sociales de las ciudades, fortaleciendo principalmente las vinculadas al acceso al suelo de la población de menores recursos. En este sentido la recuperación del suelo urbano abandonado debe, no solamente asegurar su incorporación al patrimonio inmobiliario público, sino que contemporáneamente

definir su destinación a satisfacer las demandas habitacionales sociales y de acuerdo a las localizaciones determinadas por el instrumento de planificación, él que debe responder a criterios de integración social y de desarrollo equilibrado del territorio.

Por otro lado, a partir de la determinación de zonas de ocupación prioritarias u obligatorias y áreas de interés habitacional social en el instrumento de planificación local, se permite abordar sectorizadamente las acciones de recuperación de suelo urbano abandonado y determinar prioridades en los programas de acción al respecto. Esta operatoria determinará el destino del suelo recuperado; el que corresponde a satisfacer las demandas habitacionales, el que debe ser destinado a equipamientos comunitarios y el que puede ser incorporado a la oferta para inversionistas privados de vivienda y equipamientos. Así mismo la jerarquización y priorización de zonas a través de la planificación integral del territorio, permitirá orientar y focalizar las inversiones públicas y también privadas en materia de mejoramiento y nuevas infraestructuras y equipamientos urbanos.

5.3 Acciones asociadas entre municipios y actores privados

Si bien, como se ha señalado anteriormente en los aspectos evaluativos, el proyecto, apoyado en la iniciativa provincial de Buenos Aires de acciones normativas y programáticas para la gestión del suelo urbano, generó una experiencia nueva en materia de abordar mecanismos no explorados en Moreno para recuperar e incorporar el suelo vacante al mercado, aparece como una iniciativa local particular de un municipio de la Provincia y no inserta en una gestión integrada y abordada por otros municipios del mismo nivel metropolitano. En este sentido puede señalarse que al aplicar políticas aisladas más restrictivas o permisivas en algunos territorios locales de una misma metrópolis, se pueden generar inequidades territoriales que impactan la sostenibilidad de este tipo de iniciativas correctivas del mercado de suelos y preventivas de la informalidad urbana.

En virtud de lo anterior, (se deben) fortalecer y generalizar territorialmente políticas provinciales cuya aplicación sea general a los niveles metropolitanos, aunque con distintas administraciones locales, promoviendo entre los gobiernos locales la articulación de acciones municipales conjuntas, que permitan intercambios de capacidades y consensos en la gestión social y territorial de la ciudad.

Por otro lado en la aplicación de estas iniciativas correctivas del mercado y en virtud de su finalidad de promover el mercado social del suelo y de prevenir la informalidad urbana, es importante la promoción de acciones y la aplicación de instrumentos urbanos y programáticos en asociación municipal con los promotores e inversionistas privados, para implementar la oferta habitacional social.

5.4 Actualización catastral

Como es común en los sistemas locales para enfrentar este tipo de políticas o acciones, de regulación de la ilegalidad urbana y de prevención de la informalidad, se deben mantener y perfeccionar los sistemas catastrales. En el caso de Moreno el proyecto generó avances en la incorporación de nueva información en el sistema catastral. Se debe, no obstante, insistir en aplicar una política municipal integrada por las diversas dependencias locales de actualización permanente de la información territorial y social en los diversos niveles, manejando un sistema de información abierto y público.

IV. Conclusiones finales en torno a los tres casos

1. Integralidad

Como una de las variables importantes en materia de acciones para superar los aspectos de precariedad y pobreza urbanas está el tema de la necesaria integración de acciones, programas y/o políticas, de diversa cobertura en los ámbitos territoriales y sociales para obtener resultados en la mitigación de la pobreza y ayudar a revertir su multiplicación. Los casos analizados; uno de regularización dominial (COFOPRI de Perú) y dos de prevención de la informalidad (Impuesto Predial y Territorial Urbano de Brasil y Gestión Legal de Suelo Vacante en Moreno, Argentina), dan cuenta de acciones temáticamente específicas, con diversos grados de articulación con otras acciones, que en conjunto o complementadas aportan en la generación de avances en el combate contra la pobreza.

En este sentido, el Impuesto Progresivo Territorial Urbano de Brasil (IPTU), como instrumento para obligar al cumplimiento de la función social de la propiedad urbana en la Política de Desarrollo Urbano aparece como la experiencia con mayores potencialidades de integración y articulación para satisfacer las demandas sociales de acceso al suelo de la población carente. La Ley establece su aplicación en zonas previamente determinadas como socialmente prioritarias por los instrumentos de planificación municipales y en las cuales se puede intervenir aplicando diferentes instrumentos urbanísticos (suelo creado, las operaciones consorciadas, etc.), de participación social (consultas, audiencias públicas, presupuesto participativo) y de promoción por parte de los municipios de programas de regularización de asentamientos informales, que la misma Ley establece y que permiten la promoción de acciones democráticas por parte de los municipios, de acceso al suelo urbano y la vivienda.

La “Gestión Legal” en el Municipio de Moreno, en materia de integralidad a otras acciones para permitir el acceso al suelo de la población carenciada, si bien incorpora nuevos mecanismos para lograr la activación e incorporación del suelo ocioso al mercado, no aparece claramente vinculada a una estrategia de gestión planificada del territorio, que sectorialice y priorice las acciones de recuperación del suelo sin uso, en función de la localización de las demandas sociales de suelo y vivienda, de la suficiencia de infraestructura y equipamiento y de la protección ambiental, que aseguren social y políticamente la continuidad y consolidación de este

tipo de acciones, cuyo éxito no sólo se sustenta en políticas impositivas sino que obligan a las administraciones a generar inversiones en urbanización y equipamiento en las áreas recuperadas y a promover a su vez en las mismas la inversión privada.

No obstante, el proyecto de Moreno, de acuerdo a la normativa vigente, se vincula a programas de emergencia habitacional, aportando suelo recuperado a cierta demanda identificada localmente. Se aplican también programas de vivienda de emergencia a los beneficiarios de lotes recuperados.

En el caso de la Gestión de COFOPRI en Perú, si bien el Programa de Regularización Dominial ha sido cuantitativamente exitoso, no aparece vinculado específicamente a una política o planes de desarrollo urbano, que incorporen las variables para la integración territorial y social de los asentamientos formalizados, en materias, entre otras, de conectividad urbana, inversiones en infraestructuras y equipamientos y servicios. En general se aprecia en este sentido una disociación de la gestión de regularización de títulos, realizada como una política a nivel nacional centralizada, con la planificación local y ambiental, situación que puede generar impactos negativos de segregación urbana y social al no poder integrar territorialmente asentamientos legalizados, por altos costos de urbanización, baja cobertura de transporte público, problemas en la oferta de equipamientos y servicios básicos, etc. Sumado a esto se debe considerar las difíciles condiciones de financiamiento de las administraciones locales, para asumir los costos de los servicios públicos que deben proporcionarse a la nueva población legalizada.

2. Participación

En materia de participación ciudadano y de otros actores claves en las iniciativas analizadas, el IPTU Progresivo en Brasil, surge en el marco de la modificación de la Constitución Federal, que incorpora el tema de la Reforma Urbana y en ella la función social de la ciudad y de la propiedad. La formulación de estos nuevos preceptos obedece a la acción desarrollada por diversos movimientos populares que involucran entre otros a actores políticos e intelectuales. Además su implementación, establecida en el Estatuto de la Ciudad, asegura la participación ciudadana mediante audiencias, consejos ciudadanos y consultas populares.

Por otro lado, como se ha señalado, la legislación de Brasil, a su vez establece una variada gama de instrumentos normativos y de gestión para responder a las demandas de acceso al suelo urbano y de cumplimiento de la función social de la propiedad, en cuya operación se considera la participación de los grupos de demanda específicos, la ciudadanía y los gestores e inversionistas privados. Destaca respecto de la gestión de la ciudad, las decisiones que en materia de financiamiento, la legislación consagra a la participación de la población a través del Presupuesto Participativo.

La Gestión Legal de Suelos de Moreno en Argentina y el Programa de Formalización de la Propiedad en Perú (COFOPRI), en materia de articulación y de participación ciudadana y de otros actores adolece de una gestión específica al respecto. En el caso de COFOPRI, se implementaron campañas difusión en la gestación del programa, no obstante se tiene antecedentes de una débil participación de la población beneficiada a nivel colectivo, sino más bien en casos de acciones individuales y en una pasiva actitud de recibir y enterarse vía postal de la regularización de sus títulos. Caso especial resulta con grupos que se organizan y actúan en situaciones de conflicto, como localización en zonas de riesgo natural y en propiedades de particulares.

Respecto de la experiencia en el Municipio de Moreno, de incorporación del suelo ocioso al mercado, si bien se trató de una acción impositiva fiscal para la recuperación de la cartera morosa por predios abandonados, se establecieron acciones para la participación ciudadana, a través de mesas de trabajo con entidades barriales y sociales para la identificación de propuestas

de intervención de predios abandonados, cuyo interés se orientaba a la organización en la utilización de las áreas abandonadas y el desarrollo de sus barrios.

3. Institucionalidad local

Las experiencias analizadas, emblemáticas en cuanto incorporan a la gestión del suelo urbano instrumentos innovadores, para responder a las demandas sociales y territoriales de la población pobre, consideran la inclusión de los municipios en el éxito de sus operaciones y en la focalización de éstas.

Las experiencias de Brasil y Argentina, las más vinculadas desde su formulación a la responsabilidad local, introducen nuevos mecanismos de gestión y regulación del uso del territorio, enfocados a la inclusión en la ciudad de los sectores sociales carentes y pobres. La operación de estos mecanismos, requiere por parte de los municipios de la adopción de complejas funciones y su articulación con los diversos estamentos internos locales involucrados, como asimismo la acción con la demanda ciudadana y la oferta pública y privada. En este sentido las administraciones locales aparecen respaldadas con normativa legal y con base institucional para aplicar instrumentos y desarrollar programas al respecto, sin embargo, se expresan variadas carencias en materia de disponibilidad de personal capacitado, recursos financieros y tecnológicos para asumir y desarrollar sus funciones en estas materias.

En el caso de Brasil, la aplicación del IPTU Progresivo y de los nuevos instrumentos que establece la nueva normativa urbana, a través del Estatuto de la Ciudad, requiere de la promulgación por parte de los municipios de sus Planes Urbanos (Planes Directores), los que a partir de su vigencia obligan a los municipios a asumir su aplicación y cuya operación implica altos costos que en muchos casos no es posible asumir. Así los riesgos son variados, desde desequilibrios territoriales y sociales al existir municipios que aplican y otros que no aplican los nuevos instrumentos, hasta el delito de ilegalidad constitucional de municipios que han promulgado sus Planes y no los aplican y de los que no los han promulgado. Tales riesgos sin dudas atentan contra la consolidación de estos innovadores instrumentos, para el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad urbanas.

En la experiencia de Moreno en Argentina, la aplicación del proyecto de Gestión legal de suelos vacantes, logró resultados positivos en su operación en los cuales a partir del respaldo legal y institucional (Programas y Normativa nacional y provincial), se introdujeron nuevos mecanismos de gestión del suelo urbano. No obstante la consecución y destinación de los suelos incorporados para, cumplir su función social, puede ser afectada negativamente o abortada, dados los costos que implican las nuevas funciones comprometidas por la administración local. En este sentido, se requiere avanzar en la adopción de políticas generales (en los niveles nacionales y provinciales) de apoyo financiero y de capacitación a los municipios para consolidar la operación de los nuevos instrumentos legales y de gestión territorial.

Respecto de COFOPRI, se ha desarrollado una destacada organización institucional y capacitación de recursos humanos en los organismos nacionales involucrados (la Comisión de Formalización de la Propiedad y los Registros Públicos). No obstante ha existido un débil vínculo con los municipios, éstos sólo intervienen en una fase final del proceso, en donde a través de la validación de los títulos otorgados, se incorporan institucionalmente. De acuerdo a esta forma de operación, los municipios deben abordar diversas responsabilidades en la incorporación social y territorial de los asentamientos y población formalizada, asumiendo acciones y costos no previstos, de regularización urbana y de reducción de las precariedades aun presentes. Esto implica adoptar acciones programáticas y políticas a niveles administrativos superiores, para responder a tales precariedades y de apoyo financiero y de desarrollo institucional a los municipios.

Bibliografía

Bibliografías de las experiencias

I. Bibliografía general

- CEPAL (2001), El Espacio Regional. Hacia la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe. CEPAL y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), Santiago de Chile.
- Clichevsky Nora (2003), “Pobreza y Acceso al Suelo Urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. UN– CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 75, CEPAL, Santiago de Chile.
- Winchester Lucy (2003a), Sustainable Development of Human Settlements: Responding to Challenges in Latin America and the Caribbean ECLAC Contribution to CSD 13.
- _____ (2003b), Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Regional Implementation Report on Human Settlements for CSD 12. CEPAL
- Mac Donald, Joan (2004), “La otra agenda urbana. Experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina”.

II. Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú, COFOPRI

- Calderón Cockburn Julio (2003), “Propiedad y Crédito. La Formalización de la propiedad en el Perú”. Lincoln Institute of Land Policy –LILP–Quito: Programa de Gestión Urbana, UN–HABITAT, Series Cuaderno de trabajo N° 106, Quito.
- _____ julio (2002), “El Misterio del Crédito”, Land Lines, Volumen 14, N° 2, Cambridge.
- CEPAL (2001) El Espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. CEPAL y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), Santiago de Chile.
- Clichevsky, Nora (2003), “Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. NU. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 75, (LC/L.2025–P) CEPAL, Santiago de Chile.
- Instituto Apoyo (2000), Encuesta de Línea Base. Resumen Ejecutivo. PDPU–COFOPRI, Lima.

- Kagawa, Ayako (2001), Policy effects and Tenure Security Perceptions of Peruvian Urban Land Tenure Regularization Policy in the 1990s. International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC), The Netherlands.
- Rivas-Llosa, Roddy (2004), “Estimación del efecto de la titulación de COFOPRI sobre la inversión en infraestructura y el nivel de consolidación en áreas urbano-marginales”. Informe Final, Lima.
- Riofrío, Gustavo (2003), “Urban Slums Reports: The case of Lima, Peru” en UNDERSTANDING SLUMS: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003.
- Yi Yan, Zoila Z. (1999), “COFOPRI, an Experience of Land Tenure Regularization in Informal Settlements in Peru Regularisation process at the Saul Cantoral Settlement: A case of study”. Architecture and Development Advanced International Training Programme Lund, Sweden, Papers – 1999.

Otras fuentes de información

- <http://www.cofopri.gob.pe>
<http://www.rpu.gob.pe>
<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD198.pdf>
<http://www.inei.pe>
<http://www.hdm.lth.se/>

III. Impuesto Predial Progresivo de Brasil como dinamizador del mercado de tierras

- CEPAL (2001), El Espacio Regional. Hacia la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe. CEPAL y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), Santiago de Chile.
- Clichevsky, Nora (2003), “Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. UN- CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 75, CEPAL, Santiago de Chile.
- De Cesare M., Claudia (2002), IPTU: Otimização & Justiça tributária. IV Curso de Gestão Urbana e das Cidades (14 a 18 de outubro de 2002), Belo Horizonte, Brasil.
- Fernández, Edésio (2003), “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil. Revista Eure (vol. XXXIX, N° 87), Santiago de Chile.
- Instituto Polis (2001), El Estatuto de la Ciudad, Brasilia, Brasil.
- _____, (2002), Estatuto de la Ciudad, Guía para la implementación por los municipios y los ciudadanos. Instituto Polis, Laboratorio de desarrollo local, Brasilia, Brasil.
- _____, (2004), Perfil da Habitacao de Interesse Social em Porto Alegre, Instituto Polis, Porto Alegre, Brasil.
- Lungo, Mario y Raquel Rolnik (1998), “Gestión Estratégica de la Tierra Urbana”. Cuadernos Prisma.
- Mac Donald, Joan (2004), Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, CEPAL 2004.
- _____, (2004), “La otra agenda urbana. Experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina”.
- Rolnik, Raquel (2002), “La misión del urbanismo redistribuir riqueza y enfrentar la exclusión”. En Café de las ciudades, Año 1, N° 1, noviembre 2002.
- _____, (2003), Descentralización y Federalismo en el Brasil. En Revista Quórum, Universidad de Alcalá. Alcalá, España.

Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado (1996), “Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumentos de intervenção urbana (progresista)” Espaço & Debates Nº 39.

Otras fuentes de información

<http://www.institutopolis.org.br>

<http://www.cidades.gov.br>

<http://www.portoalegre.rs.gov.br>

<http://www.estatutodacidade.org.br>

IV. Proyecto “Mejoramiento de la capacidad de gestión de la Municipalidad de Moreno en relación al suelo urbano”

CEPAL (2001), El Espacio Regional. Hacia la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe. CEPAL y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), Santiago de Chile.

Clichevsky, Nora (2003), “Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. UN– CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo Nº 75, CEPAL, Santiago de Chile.

Luciano Pugliese (2004), entrevista. Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires, 2004.

Informe General Consultoría componente Gestión Legal (2000), Informe Mejoramiento de la capacidad de gestión de la Municipalidad de Moreno en relación al suelo urbano. Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Informe sobre estado de avance del proyecto (2000), “Mejoramiento de la capacidad de gestión de la Municipalidad de Moreno en relación al suelo urbano”. Informe Nº 8, agosto 2000. Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Informe sobre estado de avance del proyecto (2000) “Mejoramiento de la capacidad de gestión de la Municipalidad de Moreno en relación al suelo urbano”. Informe Nº 9, octubre 2000. Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi (2000), La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los determinantes Económicos, Institucionales y Políticos. Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Otras fuentes de información

<http://www.gba.gov.ar>

<http://www.moreno.gov.ar> (Pág. Web Municipio de Moreno)

<http://www.utdt.edu/~sanguine/conductafiscal.pdf>

Anexos

Anexo capítulo 1

CUADRO A-1
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS EMBLEMÁTICAS

Criterios transversales¹	Objetivo del área programática⁵	Tipología por área programática⁶	Identificación de experiencia emblemática
<p>1. Contribuir a la superación de la precariedad y pobreza urbana a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> – mejorar las condiciones del hábitat; – mejorar las dotaciones de capital social y humana; y – conservar el medio ambiente. <p>2. Sostenibilidad económica y financiera.</p> <p>3. Gobernabilidad participativa² y entorno institucional adecuado.³</p> <p>4. Integralidad de la intervención.⁴</p>	<p>1. Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano.</p> <p>2. Proporcionar una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos para los pobres urbanos (agua y saneamiento).</p>	<p>1.1 Regularización dominial de la informalidad urbana del suelo al nivel nacional.</p> <p>1.2 Regularización dominial de la informalidad urbana del suelo al nivel municipal.</p> <p>1.3 Prevención de la informalidad urbana del suelo al nivel nacional.</p> <p>1.4 Prevención de la informalidad urbana del suelo al nivel municipal.</p> <p>2.1 Eficiente y efectiva organización del sector agua y saneamiento.</p> <p>2.2 Gestión público–privada al nivel subnacional: empresa municipal.</p> <p>2.3 Gestión público–privada al nivel subnacional: empresa del sector privado.</p> <p>2.4 Mejoramiento barrial en tugurios: programa con origen en la sociedad civil.</p>	<p>1. Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú – COFOPRI.</p> <p>Programa municipal, Tegucigalpa, Honduras.⁷</p> <p>2. Impuesto Predial Progresivo de Brasil – IPTU: Estatuto de la Ciudad en relación a temas de suelo.</p> <p>3. Mejoramiento de la Capacidad de Gestión en relación al suelo urbano Municipalidad de Moreno, Argentina.</p> <p>4. Modernización del sector sanitario Chile.</p> <p>5. Sociedade de Abastecimento de Agua e Saneamento S/A, SANASA, Campinas, Brasil.</p> <p>6. Aguas de Cartagena (ACUACAR), Cartagena de los Indias, Colombia.</p> <p>7. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), San Salvador – El Salvador. Programa de rehabilitación y mejoramiento de asentamientos humanos marginales de las áreas urbanas de San Salvador e introducción de la tecnología alternativa.</p>

(continúa)

CUADRO A-1

Criterios transversales ¹	Objetivo del área programática ⁵	Tipología por área programática ⁶	Identificación de experiencia emblemática
	<p>3. Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza</p> <p>4. Favorecer la sociabilidad, diversidad, seguridad e integración en la vida urbana a través del espacio público</p>	<p>3.1 Provisión de nueva vivienda: programa nivel nacional</p> <p>3.2 Provisión de nueva vivienda: programa nivel municipal</p> <p>3.3 Mejoramiento integral de barrios tugurizados: programa con origen público asociado a financiamiento multilateral</p> <p>3.4 Mejoramiento integral de barrios tugurizados: programa con origen en la sociedad civil</p> <p>4.1 Escala urbana (espacios que relacionan a los pobres con un territorio amplio): programa municipal</p> <p>4.2 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): programa nacional medio ambiente urbano</p> <p>4.3 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): seguridad</p> <p>4.4 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): grupos vulnerables (jóvenes)</p> <p>4.5 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): grupos vulnerables (mujeres)</p> <p>4.6 Metodologías e instrumentos</p>	<p>8. Fondo Solidario de Vivienda (Chile)</p> <p>9. METROVIVIENDA, Bogotá, Colombia</p> <p>10. Programa Rosario Hábitat, Rosario, Argentina</p> <p>11. Programa Municipal para el mejoramiento habitacional “Casa Mejor”; Programa de apoyo a la autoconstrucción – PAAC, Fortaleza, Brasil</p> <p>12. Sistema de transporte masivo público de pasajeros TransMilenio, Bogotá, Colombia</p> <p>13. Programa Parques Urbanos, Chile</p> <p>14. (i) Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile; (ii) Programa de Recuperación y animación participativa de Espacios Públicos, Calama, Chile; (iii) Plan Alerta del Barrio Saavedra: internet en la seguridad urbana, Buenos Aires, Argentina</p> <p>15. (i) Plan de formación en recreación, Palmira, Colombia y (ii) Proyecto de Animación Urbana, México</p> <p>16. Proyecto ciudades sin violencia para mujeres, ciudades sin violencia para todos, Rosario, Argentina</p> <p>17. (i) Geo-referenciación; (ii) CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design)</p>

(continúa)

CUADRO A-1 (conclusión)

Criterios transversales ¹	Objetivo del área programática ⁵	Tipología por área programática ⁶	Identificación de experiencia emblemática
	5. Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables	5.1 Sector informal y el espacio público: nivel municipal 5.2 Mejoramiento del hábitat y de las oportunidades productivas: intervención integral municipal	18. Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Minorista del Centro Histórico de Quito, Quito, Ecuador 19. Programa de Desarrollo Local PRODEL, Nicaragua

Fuente: CEPAL.

Notas:

- ¹ Se seleccionaron los casos buscando experiencias que apuntaban lo mejor posible al logro de los criterios generales indicados, considerando la disponibilidad de información secundaria, y la disposición de las instituciones involucradas a compartir su experiencia. Tanto los criterios transversales como los específicos fueron definidos a partir de los aprendizajes regionales en la temática, a modo de ilustrar y ejemplificar una agenda estratégica para la superación de la precariedad y pobreza urbana en ALC (ver Cuadro A-2). No se trató de generar un catastro de experiencias, sino que un conjunto de experiencias que pudiesen ilustrar estrategias específicas en el campo del hábitat.
- ² Es decir, reconocimiento e incorporación de la multiplicidad de actores involucrados en las decisiones en torno al desarrollo urbano, incluyendo especial consideración de los actores de la sociedad civil, y los grupos generalmente excluidos de los procesos de decisión pública.
- ³ Existencia de un *enabling framework* (normativa, instrumentos, políticas, arreglos institucionales) facilitadora de la política y/o el programa.
- ⁴ La Agenda supone la aplicación de (i) modalidades diferenciadas de gestión en las ciudades y (ii) intervenciones flexibles, diferenciadas y progresivas según áreas y/o grupos vulnerables. Asimismo, la incorporación de la integralidad de las intervenciones entre las áreas programáticas, entre la Agenda y otros programas de superación de la pobreza, y entre actores que se encargan de su implementación.
- ⁵ Se definió cinco áreas programáticas a trabajar en la Agenda: suelo urbano, servicios urbanos (principalmente agua y saneamiento), vivienda, espacio público y empleo e ingresos.
- ⁶ Las tipologías se definieron en consulta con expertos regionales de cada campo relacionado a las áreas programáticas. Se trató de definir un conjunto de tipos de experiencias de particular relevancia para los gobiernos regionales y locales, como también para los estamentos nacionales, quienes trabajan en programas de intervención en la precariedad del hábitat.
- ⁷ No fue posible contar con informaciones en torno a este caso.

CUADRO A-2
RESUMEN AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA PRECARIEDAD Y
POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

I. Fundamentos conceptuales: La Agenda se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, y busca lograr mayores impactos incorporando en la comprensión de la pobreza urbana, los enfoques conceptuales de necesidades habitacionales insatisfechas, y la generación de capacidades y oportunidades, en y para los sectores de pobreza en las áreas urbanas de ALC.		
II. Objetivo de desarrollo: La Agenda busca contribuir a la superación de la pobreza y precariedad urbana a través de:		
<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar las condiciones del hábitat; - Mejorar la dotación de capital humano y social de los grupos pobres urbanos; y - Conservar el medio ambiente urbano, y reducir la vulnerabilidad urbana. 		
III. Objetivos específicos en áreas programáticas/ Opciones de políticas/ Posibles acciones a incorporarse		
1. Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano	1.1 Mejorar la seguridad de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar programas de regularización de la propiedad de sectores y focos de precariedad. • Desarrollar y ofrecer formas de tenencia alternativas. • Integrar la dimensión ambiental a los programas de regularización dominial. • Integrar el manejo de áreas de vulnerabilidad urbana con los programas de regularización dominial. • Incorporar a los programas de regularización dominial, programas de crédito. • Diferenciar el tratamiento de regularización de tierras públicas y privadas. • Desarrollar e implementar catastros de la propiedad, tanto de tierra pública como privada. • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación, hasta su implementación. • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión del programa. • Reformular los estándares urbanísticos.
	1.2 Desarrollar políticas en relación con la oferta del suelo urbano para sectores de escasos recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar instrumentos de creación y de dinamización de suelo e invertir los recursos generados en planes de tierra o vivienda para sectores de bajos ingresos. • Utilizar instrumentos económicos en relación al precio de la tierra. • Constituir reservas de tierra pública y/o privada. • Transparentar el mercado de suelo vía información del mercado. • Mejorar el acceso de la población a la información sobre los mecanismos de funcionamiento del mercado de la tierra.
2. Proporcionar una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos para los pobres urbanos (agua y saneamiento)	2.1 Incorporar las necesidades de los sectores de escasos recursos en la provisión del agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar inversiones para la provisión a los sectores de escasos recursos (por ejemplo, contratos con estipulaciones especiales que incorporen evaluación pro pobre). • Para la extensión de las redes, utilizar distintos mecanismos e instrumentos: (i) tecnología y estándares adecuadas; (ii) micro-crédito, mano de obra y materiales colectivos; (iii) subsidios; (iv) diferenciar modalidades de pago y de cobro (por ejemplo, medidores colectivos). • Capacitación para el correcto uso y manutención de la infraestructura y recurso agua.

(continúa)

CUADRO A-2

3. Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza	2.2 Asegurar la continuidad y sostenibilidad del servicio de agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión integrada del recurso agua. • Organización sectorial adecuada y equilibrada. • Asegurar una gestión eficiente de las empresas que proveen los servicios de agua y saneamiento (sean éstas públicas o privadas) que incorpore la recuperación de costos. • Buscar <i>partnerships</i> en la provisión de los servicios. • Garantizar la continuidad de servicio a los sectores pobres en el tiempo (mecanismos de subsidios para el pago del servicio en situaciones de emergencia e indigencia).
	2.3 Mejoramiento barrial en tugurios: agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar tecnologías apropiadas y adecuar la formativa. • Negociar condiciones de conexión con las empresas de servicio. • Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: participación, microcrédito y la articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ONG, comunidades, privados). • Promocionar pequeños y medianos proveedores de servicios.
	2.4 Mejorar el manejo de desechos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la acción de empresas privadas o autogestionadas en el manejo. • Promover la participación de la comunidad en el manejo y control. • Desarrollar programas de educación ambiental.
	3.1 Provisión de nueva vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la densificación urbana y predial. • Integrar la vivienda social con la política urbana. • Mejorar la conectividad con la urbe. • Asegurar una mayor heterogeneidad social en los barrios residenciales. • Facilitar la provisión suficiente y adecuada de tierras para programas de vivienda. • Adecuar los estándares y considerar procesos progresivos de construcción. • Diferenciar la oferta con una mejor focalización. • Fortalecer el papel municipal como articulador entre el Estado, el sector productor y la demanda. • Promover sistemas de postulación adecuados. • Incorporar la habilitación social. • Asegurar un financiamiento viable y sostenible para los hogares, también con combinación de inversiones públicas y privadas. • Favorecer la movilidad habitacional para una buena utilización del parque habitacional existente.
	3.2 Mejoramiento del parque público deteriorado (integral)	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnosticar problemas de proyecto y ejecución/ de uso. • Desarrollar programas focalizados a este sector. • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación. • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión.
3.3 Mejoramiento de barrios consolidados (integral)	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar y caracterizar situación. • Desarrollar programas focalizados a este sector. • Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación. • Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión. 	

(continúa)

CUADRO A-2

<p>4. Favorecer la sociabilidad, diversidad, seguridad e integración en la vida urbana a través del espacio público</p> <p>5. Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables</p>	<p>3.4 Mejoramiento de barrios tugurizados (integral)</p> <p>4.1 Proveer espacios públicos y equipamiento:(i) en el ámbito local que atienden a las necesidades vecinales de los sectores populares, y (ii) a escala urbana que relacionan a los pobres con un territorio amplio</p> <p>4.2 Utilizar procesos de desarrollo del espacio público para acumular el capital social</p> <p>5.1 Mejorar la cartera de activos (capital humano,¹ capital social,² productivo)³ de los pobres urbanos en su dimensión económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la inclusión y la conectividad con el resto del urbe. • Promover la integralidad de la intervención: distintas combinaciones de intervenciones (vivienda, servicios, urbanización, empleo, comunitario, educación/salud) y sus implicancias técnicas. • Incorporar en la implementación la perspectiva de la construcción social del hábitat. • Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: banco de materiales, microcrédito, articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ONG, comunidades, nacional, privados, internacionales, otros) y la participación. • Promover la articulación de las intervenciones sectoriales en los barrios. • Incorporar la evaluación de impacto ambiental. • Crear nuevos espacios públicos y de la comunidad, y recuperar espacios deteriorados en asentamientos precarios, y barrios deteriorados. En los nuevos conjuntos de vivienda social, asegurar la existencia de estos espacios. • En la habilitación del espacio público a escala urbana (recuperación de plazas, áreas verdes, espacios de movilidad) incluir las necesidades y demandas de los sectores de escasos recursos (vendedores informales). • Asegurar el acceso y la conectividad. • Incorporar espacios multi-funcionales. • Incorporar en el diseño y el equipamiento criterios de seguridad. • Promover la rehabilitación de espacio público, poniendo fuerte énfasis en la integración social y en la participación de los residentes en la planificación, implementación y manutención de las intervenciones. • Incorporar “partnerships” entre actores en la habilitación y gestión. • Utilizar la intervención social y cultural en conjunto con el espacio público. • Incorporar la capacitación en oficios de construcción) y producción de materiales de construcción. • Incorporación de cuidado infantil en barrios locales en programas de hábitat y/o articulación local con otros programas sociales (tiempo, salud). • Mejoramiento del acceso a redes e infraestructura de transporte urbano. • Incorporación de ahorro popular colectivo en los programas de mejoramiento de barrios, y de vivienda social. • Incorporar programas orientados al sector informal y el uso del espacio público en los programas de hábitat, especialmente a través de las asociaciones de comerciantes (informales y formales). Articulación con programas municipales de éste mismo. • Articulación/incorporación de programas de micro-emprendimientos en esquemas grupales en los programas de hábitat. • Promover la utilización de la micro-finanzas en (i) el mejoramiento de viviendas para que incorpore actividades productivas y/o oportunidades de arriendo, y (ii) proyectos de generación de ingresos dentro de los proyectos de mejoramientos de barrios, incorporando la producción de materiales de construcción, y desde una perspectiva de la construcción social del hábitat. • Promover la construcción de vivienda social con espacios productivos.
---	---	---

(continúa)

CUADRO A-2 (conclusión)

	5.2 Crear oportunidades empresariales (micro, pequeña y mediana), y de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso de métodos de trabajo–intensivo en la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento. • Favorecer en las licitaciones públicas los servicios de las pequeñas y medianas emprendimientos de propietarios de sectores de vulnerables. • Fortalecer programas de administración, financiera, comercial y productiva para la micro, pequeña y mediana empresa. • Impulsar la creación de zonas empresariales cercanas a sectores de pobreza.
--	---	---

IV. Aspectos operacionales: políticas, instrumentos, normativa, gestión y manejo de información en los tres pilares del soporte operacional:

- Sostenibilidad económica y financiera
- Entorno institucional adecuada
- Reconocimiento e incorporación de la gobernabilidad urbana

V. Gestión integral y flexible: La Agenda supone la aplicación de (i) modalidades diferenciadas de gestión en las ciudades y (ii) intervenciones flexibles, diferenciadas y progresivas según áreas y/o grupos vulnerables. Asimismo, la incorporación de la integralidad de las intervenciones entre las áreas programáticas, entre la Agenda y otros programas de superación de la pobreza, y entre actores que se encargan de su implementación.

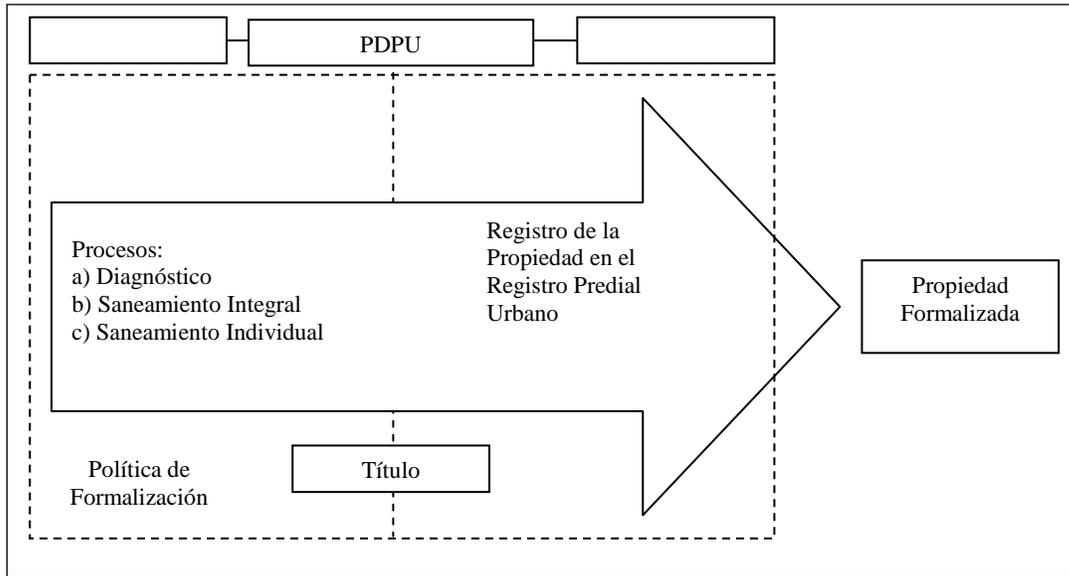
Fuente: Elaborado por Lucy Winchester en base de estudios realizados en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategias orientadas a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”, realizado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.

Notas:

- ¹ Activos que una persona posee como consecuencia de las características propias de su condición humana: conocimiento, salud, destrezas, tiempo, y otros.
- ² Activos que se tienen como consecuencia de las relaciones de una persona con otros y la participación en organizaciones. Tales relaciones facilitan el acceso a otros recursos.
- ³ Activos físicos y activos financieros.

Anexo COFOPRI

GRÁFICO A-3
RESUMEN ENTIDADES EJECUTORAS Y PROCESOS DE POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN



Fuente: COFOPRI.

CUADRO A-4
LOTES FORMALIZADOS SEGÚN TIPO DE POSESIÓN,
DETALLE POR CIUDAD

Departamento	Asentamientos Humanos		Urbanizaciones Populares		Programas de Vivienda	
	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos	Lotes	Títulos
Cañete	17 446	10 225	0	0	422	271
Huacho	14 246	4 312	586	135	1 922	527
Lima Cono Este	143 676	125 318	29 883	16 056	47 632	38 946
Lima Cono Norte	200 811	177 223	33 644	15 589	58 024	44 226
Lima Cono Sur	183 831	163 280	13 386	7 703	48 916	39 476
Total Lima	560 010	480 358	77 499	39 483	156 916	123 446
Ancash	72 339	59 930	3 112	1 148	23 390	17 977
Arequipa	193 049	141 507	986	551	20 470	14 163
Ayacucho	75 556	41 091	0	0	1 707	914
Cusco	2 999	548	0	0	0	0
Huancavelica	5 953	1 352	0	0	0	0
Huaraz	7 909	2 693	0	0	1 174	322
Ica	74 604	55 196	1 202	329	8 242	5 581
Jaen	4 674	883	0	0	0	0
Junín	41 616	22 414	1 891	1 414	1 956	1 537
La Libertad	142 494	100 261	1 502	564	12 224	8 806
Lambayeque	113 048	82 079	2 421	347	9 816	5 738
Loreto	46 149	39 179	0	0	1 428	1 201
Moquegua	24 958	18 448	0	0	8 410	7 051
Pasco	18 362	7 930	0	0	0	0
Piura	111 675	75 993	28	9	10 167	4 401
Puno	1 144	0	0	0	0	0
Tacna	45 158	34 924	2 568	1 269	6 593	4 659
Tumbes	6 694	583	0	0	0	0
Ucayali	25 599	18 782	0	0	1 378	627
Total Provincias	1 013 980	703 793	13 710	5 631	106 955	72 977
Total Nacional	1 573 990	1 184 151	91 209	45 114	263 871	196 423

Fuente: COFOPRI noviembre 2004.

CUADRO A-5
TIEMPO DE TRÁMITES DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN COFOPRI

Descripción del indicador	Meta	Cantidad 1999	Cantidad 2000	Cantidad 2001	Cantidad 2002	Cantidad 2003	Cantidad 2004 (junio)
Duración promedio del registro de hipotecas no mayor a:	10 días	5,65 días	3,00 días	3,13	3,19	3,78	5,77
Duración promedio del registro de compra-venta no mayor a:	10 días	5,99 días	3,55 días	4,06 días	3,98 días	4,32 días	5,73 días
Número de lotes que entran al P1		518 031	343 834	71 457	181 921	198 018	74 208
Porcentaje de mujeres propietarios de títulos registrados (entregados personas individuales).		67,41%	67,57%	63,68%	65,62%	64,60%	66,79%
Hipotecas Registradas en el RPU (**)		3 839	7 474	11 872	20 073	20 175	9 493

Fuente: Proyectos de derechos de propiedad urbana, 2004.