



Perspectivas urbanas

Temas críticos en políticas
de suelo en América Latina

Editores MARTIM O. SMOLKA y LAURA MULLAHY

Perspectivas urbanas

Temas críticos en políticas
de suelo en América Latina

© 2007 Lincoln Institute of Land Policy

Derechos reservados

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina /
[editado por] Martim O. Smolka & Laura Mullahy.

p. cm.

Translated articles excerpted from the serial Land Lines.

Includes bibliographical references.

ISBN-13: 978-1-55844-163-7

ISBN-10: 1-55844-163-8

1. Land use, Urban—Government policy—Latin America. I. Smolka, Martim
Oscar. II. Mullahy, Laura, 1965- III. Lincoln Institute of Land Policy. IV.

Land Lines (Cambridge, Mass.)

HD320.5.Z7P47 2007

333.77098—dc22

2006102973

IMPRESO EN ESTADOS UNIDOS

Editores: Martim O. Smolka y Laura Mullahy

Gestión del proyecto: Laura Mullahy y Ann LeRoy

Apoyo editorial y diseño: Luis Valenzuela y Sylvia Valenzuela Giesen

Producción: David Gerratt y Amanda Wait/DG Communications

Traducción: Mariflor Salas y Simón Bravo

Corrección de estilo: Mariflor Salas

Fotografías:

Oscar O. Camacho: 132

(cortesía) Jo Coenen: 309

Priscilla Connolly: 57

Clair Enlow: 34, 36

© Mark Downey/ GettyImages: portada

© Richard Lord: 1, 25, 65, 195, 259, 335

Martim O. Smolka: v, 55, 59, 72, 76, 96, 97, 110, 112, 117, 119,

124, 144, 145, 147, 155, 227, 244, 251, 287, 330, contraportada

Frank Uffen: 314

Peter Ward: 104

Contenidos

Prólogo: Ann LeRoyer	x
Agradecimientos	xiii
Introducción: Martim O. Smolka y Laura Mullahy	xiv
TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SUELO	1
Introducción: Antonio Azuela	
1.1 Declaración de Buenos Aires	6
1.2 Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia	11
1.3 Los mercados de suelo en América Latina	21
1.4 La política del suelo en América Latina	23
1.5 Monitoreo del suelo urbano y de los mercados de construcción	29
1.6 Política de tierras urbanas en El Salvador	31
1.7 Pasado, presente y futuro en Cuba	33
1.8 Perspectivas políticas comparativas de la reforma del mercado de la tierra urbana	38
1.9 Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe	45
1.10 Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”	54
INFORMALIDAD, REGULARIZACIÓN Y DERECHO DE PROPIEDAD	65
Introducción: Isabel Viana	
2.1 Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra	71
2.2 El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad	79
2.3 Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización	82
2.4 La ley y la producción de ilegalidad urbana	86
2.5 Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre	94
2.6 Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra	98

2.7	Prevención de riesgos en los asentamientos irregulares	106
2.8	La influencia de <i>El misterio del capital</i> de Hernando de Soto	108
2.9	El misterio del crédito	116
2.10	La regularización de la tierra urbana en Perú	122
2.11	Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia	125
2.12	Obstáculos a la regularización jurídica de barrios venezolanos	130
2.13	El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre	135
2.14	Regularización de la tierra y programas de mejoramiento	143

IMPUESTOS A LA PROPIEDAD 155

Introducción: Carlos Morales Schechinger

3.1	Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina	162
3.2	Desafíos que enfrenta el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil	168
3.3	Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil	173
3.4	Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria	177
3.5	Tributación municipal en San Salvador	181
3.6	Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver	185
3.7	El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinalitario	190
3.8	Una evaluación del catastro de Bogotá	192

RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS 195

Introducción: María Mercedes Maldonado

4.1	Valorización y recuperación de las inversiones públicas	201
4.2	Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías	203
4.3	La recuperación de plusvalías “socialmente creadas” en Colombia	205
4.4	Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André	211
4.5	Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia	214
4.6	Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres	217
4.7	Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia	222
4.8	Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina	229
4.9	Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías	236
4.10	El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina	243
4.11	Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia	250
4.12	La vista desde el sector privado de Colombia	255

USO DEL SUELO Y DESARROLLO URBANO	259
Introducción: Eduardo Reese y Juan Ignacio Duarte	
5.1 Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina	265
5.2 ¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?	270
5.3 La tierra vacante en América Latina	274
5.4 El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile	276
5.5 El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba	284
5.6 La tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en el Estado de México	291
5.7 Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas	293
5.8 Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana	300
5.9 Implementación del redesarrollo de la zona portuaria de Ámsterdam y La Habana	308
5.10 Planificación estratégica en Córdoba	316
5.11 Desarrollo a gran escala: propuesta de un telepuerto en Córdoba	318
5.12 Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana	323
5.13 Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas	329
PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA	335
Introducción: Claudio Acioly	
6.1 En búsqueda del orden territorial	341
6.2 Educación de base para las comunidades latinoamericanas	343
6.3 Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre	345
6.4 Construcción de consenso civil en El Salvador	351
6.5 Planificación y preservación participativas en La Habana: Entrevista a Mario Coyula	353
6.6 Gestión de recursos del suelo en América Latina	356
6.7 Reconcebir la ciudad: una nueva perspectiva de las políticas de asentamientos humanos en América Latina	360
ÍNDICES Y AUTORES	365
Índice por autor	366
Índice por fecha	372
Sobre los autores	378
Sobre el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo	387

Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América reúne 63 artículos publicados originalmente en la revista institucional del Lincoln Institute of Land Policy, *Land Lines*, a lo largo de 13 años sobre temas relacionados a América Latina. La colección, traducida al español para nuestra audiencia latinoamericana, presenta un panorama de materias críticas de política de suelo sobre la base de la experiencia del Instituto en la región. Este documento, el Capítulo 2 del libro, contiene catorce artículos de *Land Lines* sobre el tema **Informalidad, regularización y derecho de propiedad**, junto con una nueva introducción escrita por Isabel Viana.

Informalidad, regularización y derecho de propiedad

Introducción | Isabel Viana

América Latina es una de las zonas más urbanizadas del planeta: tres de cada cuatro latinoamericanos viven en ciudades, y se estima que casi un 44 % de la población urbana de la región vive en áreas informales. Pero la pobreza urbana no se concentra sólo en los sectores de alta precariedad, ni tampoco son pobres todos los hogares que viven en los tugurios. La informalidad creciente, aun en circunstancias de recuperación económica, es tema central de la agenda latinoamericana por sus implicancias en la calidad de vida de los que viven en áreas de urbanización precaria, las disfunciones que genera en toda la sociedad urbana, los compromisos ambientales que conlleva y los problemas de gestión urbana que genera. La comprensión ajustada del fenómeno es la única vía válida para definir intervenciones apropiadas.

Desde su creación, el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln estudia la gestión del suelo urbano en la región. Se han priorizado cuatro áreas temáticas, una de las cuales es el estudio de la informalidad urbana, la producción y comercialización de suelo informal y los intentos de regularización de áreas marginales. Los siguientes artículos publicados en *Land Lines* permiten seguir reflexión acerca del tema.

Martim Smolka y Cláudia Damasio (2005) definen el alcance, la profundidad y las consecuencias nocivas del proceso de crecimiento de la ciudad informal en América Latina. Ellos definen la informalidad como fenómeno multidimensional que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación en sí mismo. Éste se opone al proceso formal de desarrollo urbano, en el que la ocupación es la culminación de la secuencia legal y regulada de obtención de capacidades para planificar, demarcar, construir infraestructuras y dotar de servicios a una cierta pieza urbana.

También señalan que en el proceso de creación de un asentamiento informal se produce una compleja serie de transacciones que involucran al propietario de la tierra, al urbanizador o al que procede a la subdivisión ilegal de la tierra (quienes la comercializan legal o ilegalmente),

y a los futuros ocupantes (quienes compran el derecho de uso del suelo informal porque no tienen otra opción para acceder o mantenerse en suelo urbano).

Ante la expansión de la ciudad informal, los gobiernos han adoptado políticas de tolerancia del fenómeno, aceptando implícitamente su incapacidad de proveer suelo urbanizado a los sectores de población de menores ingresos. A la vez, han instrumentado fuertes transferencias directas e indirectas de capital por la construcción de infraestructuras básicas y prestación no onerosa de servicios en periferias. En ese contexto, las políticas de regularización adoptadas (en general basadas en deuda externa) no han sido capaces de revertir o atenuar el crecimiento de la ciudad informal.

Todo este proceso se expresa en el precio del suelo urbano en los complementarios mercados formal e informal del suelo urbano.

“El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, pero por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres”
(Smolka 2003).

Este texto de Smolka muestra cómo la informalidad y la pobreza aparecen ligadas de forma nociva, de manera tal que ambos procesos se potencian respectivamente. Uno de los caminos para reducir la informalidad, y con ello atenuar las situaciones de pobreza, es reduciendo los altos precios de la tierra urbanizada.

El enorme desafío de gestión que la informalidad urbana plantea a las ciudades de América Latina y el Caribe ha requerido esfuerzos de comprensión y conceptualización que se visualizan en esta serie de artículos.

En un grupo de artículos, Antonio Azuela (1998) y Edésio Fernandes (1999) nos hablan de la necesidad de cambios en la concepción del derecho de propiedad. Introducen nuevos componentes emergentes de relaciones sociales cambiantes en el tiempo. Señalan así la existencia de límites sociales a ese derecho, como los inherentes a la conservación de la naturaleza y los que se generan como derechos del cuerpo social, superando la previa concepción individualista.

Señalan también que las categorías jurídicas de la propiedad pierden su sentido cuando no logran expresar las realidades y representaciones que los pueblos hacen de su tierra, y que la ilegalidad urbana es el resultado de la conjunción de los mercados de suelo y los sistemas políticos y su sistema jurídico elitista y excluyente. Destacan que frente a esas realidades es imprescindible definir el derecho a la ciudad como nueva noción política y jurídica que consagra la función social de la propiedad.

Sonia Pereira (1997), Douglas Keare y Luis Javier Castro (2001) y Edésio Fernandes (2001) aportan una aproximación a los desafíos que plantea informalidad urbana. La misma

permite enumerar una serie de áreas en las que se han ahondado conocimientos y enfoques enriquecedores del análisis de la ciudad informal y su relación con la ciudad formal:

- los inherentes a la calidad ambiental en las áreas informales, aportando la visión de la relación entre pobreza y degradación ambiental como un tema de justicia social, la importancia de la titulación de propiedad como tema de ciudadanía;
- el lucro emergente de la construcción de tierra informal y su apropiación por actores intermediarios;
- la necesidad de redefinir la propiedad del suelo, combinando los intereses individuales de los propietarios con los intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la sociedad como un todo, incorporando la noción de función social de la propiedad;
- la complementariedad entre el mercado formal y el informal de suelo;
- el alto precio de la tierra informalmente producida y ofertada y las plusvalías emergentes de esas operaciones;
- los traslados de capital hacia las periferias urbanas, tanto por parte de los pobladores (aporte de recursos personales) como por parte de los subsidios gubernamentales encubiertos (no pago de tributos, tasas o consumos, por ejemplo);
- la formación de capitales intangibles, con incidencia en el valor del suelo, en las periferias: redes solidarias, libertad urbanística, ausencia de control social;
- la relación entre trabajo estable y acceso al crédito, prevaleciendo sobre la titulación como factor habilitante de los mismos;
- las dinámicas de crecimiento urbano en periferias informales y sus causas;
- la informalidad, no como mera consecuencia, sino como factor causal de la pobreza;
- la necesidad de asociar la regularización jurídica de la tierra con la regularización física de la ciudad informal; el hecho de que la regularización jurídica de la propiedad de la tierra no garantiza la integración socioespacial;
- la necesidad de actuar preventivamente y no curativamente, dejando que la regularización por sí sola tiene grandes probabilidades de fracaso.

En otro grupo de artículos, Julio Calderón (1998 y 2002), Margaret Everett (1999), Teolinda Bolívar (2001), Smolka y Damasio (2005) y Fernandes y Smolka (2004) habilitan el conocimiento de las políticas concretas aplicadas en distintos países de la región y enumeran las razones de éxitos y fracasos.

Muchos son los fracasos. Sus raíces están en que en la mayor parte de los casos, las políticas encaradas son “remediales” y no preventivas. No se encara el problema matriz de la escasez de suelo urbano para sectores de bajos ingresos y se pretende “corregir”, con altísimos costos, los suelos urbanizados informalmente, con medidas parciales que no modifican sustancialmente la realidad de las áreas informales.

La condición sectorial y errática de iniciativas ligadas a los tiempos políticos; la carencia de políticas estatales para encarar los problemas de la ciudad segmentada; la inexistencia jurídica de

ALGUNAS DEFINICIONES

Ilegal. Ocupación de la tierra que contradice expresamente las normas existentes, el código civil y la autorización pública.

Informal. Actividad económica que no se adhiere a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecidos.

Irregular. Subdivisión que está aprobada oficialmente pero que no ha sido ejecutada de acuerdo con la ley.

Clandestina. Subdivisión establecida sin reconocimiento oficial.

Tierra urbanizada. Se aplica a suelos designados para uso urbano, dotados de servicios públicos básicos (aguas, alcantarillado, caminos pavimentados, electricidad y teléfonos, etc.), y con acceso a funciones municipales tales como empleo, educación y transporte público.

Regularización. Se refiere no sólo a la entrega de títulos de propiedad, sino también a la dotación de infraestructura urbana, servicios y otros cambios necesarios para integrar el asentamiento “informal/ilegal pero al mismo tiempo real” en la red de la ciudad “legal”.

los asentamientos, que condiciona el acceso a los derechos plenos de ciudadanía de los habitantes de las áreas informales; las asunciones erróneas respecto a los efectos de ciertas políticas adoptadas bajo presión de organismos de crédito internacionales; los efectos de los procesos de regularización de los últimos años sobre los derechos humanos y, a la vez, la consolidación de derechos reales adquiridos por ocupantes de predios y fincas; la aceptación de “soluciones de segunda clase” para “ciudadanos de segunda clase” (Fernandes y Smolka 2004); la rápida obsolescencia (por su calidad y por falta de capacidad de mantenimiento) de los sistemas baratos que se han incorporado en áreas “en regularización”, son algunos de los aspectos que permiten afirmar que “hasta la fecha no se puede considerar que las experiencias latinoamericanas en materia de regularización sean exitosas” (Fernandes y Smolka 2004).

En ese panorama, algunas propuestas señalan caminos nuevos de intervención. En este capítulo debe considerarse el aporte de la experiencia innovadora del Urbanizador Social en Porto Alegre. En los restantes capítulos de este libro se pueden encontrar otras acciones y experiencias de avanzada, que marcan una actitud creativa frente a los múltiples problemas de la informalidad. Las actuaciones realizadas no son transponibles fuera de su contexto original, pero sí muestran actitudes creativas para enfrentar un problema común e ilustran los imprescindibles procesos de construcción de soluciones específicas a cada circunstancia nacional y local.

2.1

Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra

Martim O. Smolka | Enero 2003

El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza. No obstante, por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres. Una política más coherente para reducir la informalidad, y así reducir la pobreza, debería al menos ser neutra o aportar a la reducción de los altos precios de la tierra.

LA POBREZA SOLA NO PUEDE EXPLICAR LA INFORMALIDAD

Aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza. No todos los ocupantes de los asentamientos informales son pobres, tal como muchos estudios empíricos en América Latina lo han demostrado en los últimos años. La tasa de ocupación irregular de la tierra es mucho más alta que el aumento del número de familias nuevas pobres. En Brasil, por ejemplo, el número total de residentes en favelas ha aumentado cinco veces más rápido que el de los residentes pobres, y se observa una tendencia similar en las mayores ciudades latinoamericanas.

Este crecimiento espectacular de los asentamientos informales ha ocurrido en las periferias y por densificación de áreas “consolidadas” irregulares urbanas, pese a que los índices de natalidad y de inmigrantes campo-ciudad hayan caído sustancialmente y el porcentaje de ciudadanos pobres haya permanecido relativamente estable. Entre otras explicaciones de este crecimiento informal figuran la falta de programas de vivienda social, la inversión pública inadecuada en infraestructura urbana y, por último aunque no menos importante, la cruda realidad de que los mecanismos informales son rentables para quienes los promueven.



“La tierra es el mejor negocio de la tierra. Cómprala aquí”. Este cartel anuncia venta de suelo en Goiânia, una nueva ciudad cerca de Brasilia, al centro de Brasil.

EL ALTO COSTO DE LA URBANIZACIÓN

La economía convencional formula que los precios del mercado libre reflejan el nivel de coincidencia de la capacidad y disposición a pagar de un comprador, con la capacidad y disposición a vender de un proveedor, pero esto no presupone que se suplan las necesidades sociales. Es decir, el mercado para la tierra urbanizada puede estar funcionando bien mientras que muchas familias (incluso no pobres) no pueden acceder al mismo y mientras algunos terrenos urbanos son mantenidos vacantes intencionalmente.

En las periferias de muchas ciudades latinoamericanas, el precio de un metro cuadrado de tierra urbanizada desarrollado por agentes privados puede variar entre US\$32 y US\$172. En términos absolutos, estos niveles se asemejan a los encontrados en el mundo desarrollado, donde los ingresos per cápita son típicamente 7 a 10 veces mayores. Incluso una familia que esté sobre la línea de pobreza y que ahorre el 20 % de su ingreso mensual (US\$200) necesita ahorrar entre 12 y 15 años para adquirir un lote urbanizado de 150 metros cuadrados. Estos indicadores sugieren que la dificultad de acceso a la tierra urbana pueda ser uno de los factores que contribuyen a la pobreza.

El precio de la tierra urbana, como en cualquier mercado, está determinado por la oferta y demanda. La oferta de tierra depende de la cantidad habilitada (producida) por año, la cantidad

que es retenida, y la intensidad de uso de la existente. La demanda depende de la tasa anual de formación de nuevos hogares, ajustada por su ingreso y/o poder adquisitivo, sus preferencias y los precios de otros artículos en sus presupuestos. Es difícil dar una explicación completa de todos los factores que afectan el comportamiento de los precios de la tierra (Smolka 2002), pero basta mencionar ciertos determinantes emblemáticos para entender algunas aparentes idiosincrasias del funcionamiento de mercados inmobiliarios urbanos en América Latina.

Desde el lado de la oferta, los impuestos prediales —la mayor fuente potencial para financiar la producción de tierra urbana— son absurdamente bajos. Típicamente representan menos del 0,5 % del producto interno bruto (PIB), comparado con el 3-4 % en EE. UU. y Canadá. En general hay la sensación de que América Latina invierte poco en infraestructura y servicios comparado con su PIB per cápita. Los sustanciales incrementos observados en el valor de la tierra, como resultado de inversiones en infraestructura urbana y servicios, generalmente son ignorados como una fuente para financiar tales inversiones, debido a mecanismos débiles de recuperación de la valorización (Smolka y Furtado 2001).

Además, la disposición de considerables áreas de tierra es controlada por agentes que no siguen la racionalidad económica (por ejemplo, las fuerzas armadas, la iglesia o entidades estatales como los ferrocarriles). Por otro lado, la limitada disponibilidad de tierra habitada es a menudo sometida a normas urbanísticas elitistas, diseñadas para “proteger” esos vecindarios haciéndolos inaccesibles para familias de bajos ingresos.

En el lado de la demanda, muchas familias, incluso con buenos ingresos, trabajan informalmente y son excluidas del mercado por no tener las credenciales requeridas por los bancos para otorgar créditos. La necesidad de autofinanciar la producción de la vivienda alarga el tiempo entre la adquisición y la ocupación del lote, lo que aumenta tanto el costo de la financiación como la demanda global por tierra. Además, la herencia de alta inflación, mercados de capital subdesarrollados o inaccesibles y la limitada cobertura del sistema de seguridad social son responsables de alimentar una cultura establecida entre sectores de bajos ingresos acerca de usar terrenos como reserva de valor y como un mecanismo popular de capitalización, lo que también presiona la demanda de tierra. En otras palabras, retener terrenos rústicos y especular con tierra no es una conducta exclusiva de los sectores de altos ingresos.

LOS PRECIOS DE LOS LOTES INFORMALES

Más allá de estos argumentos convencionales acerca de la oferta y demanda, hay que tener en cuenta la interdependencia de los mercados formales e informales de tierra como factores que contribuyen a su alto precio. Específicamente, el alto precio de la tierra urbanizada en el mercado formal parece incidir en los relativamente altos precios de los loteos informales, y viceversa.

Los precios de la tierra revelan la diferencia que un comprador tiene que pagar para evitar caer en una situación peor (es decir, más lejos del trabajo, con menos o peores servicios públicos, menos calidad ambiental, etc.). Entonces, si la “mejor” alternativa es un lote en un asentamiento

informal, cabe esperar un precio mayor en los terrenos que sí tienen servicios, lo cual también refleja el valor de los títulos legales que ostentan estos terrenos. Por otra parte, si el precio mínimo de la tierra urbanizada (la tierra bruta más el costo de urbanización) sigue siendo inaccesible, entonces cualquier tipo de tierra que la familia pueda conseguir le representa una mejor alternativa. Esta alternativa puede variar desde la ocupación ilegal absoluta, la invasión con la mediación de un urbanizador pirata o de movimientos organizados (ambos implican comisiones y otro tipo de pagos), hasta el más predominante mercado de tierra consistente en subdivisiones irregulares de grandes parcelas en pequeños lotes con servicios precarios.

El precio de la tierra en los mercados informales es, por consiguiente, más alto que el precio de la tierra bruta, pero normalmente menor que la suma de la tierra bruta más el costo de habilitarla. Al mismo tiempo, el precio tiende a ser menor, aunque no necesariamente por metro cuadrado, que el precio mínimo de la tierra completamente habilitada y comercializada en los mercados formales. En efecto, el mercado aprecia las formas más “flexibles” para acceder a la tierra, como por ejemplo lotes más pequeños que el mínimo legal, o construcciones que no respetan los códigos de construcción, o incluso la posibilidad de vender la azotea de una casa como espacio para construcción.

La mayoría de las familias de más bajos ingresos no escogen un asentamiento informal porque les brinde el mejor precio, sino simplemente porque con frecuencia sólo tienen esa alternativa. “La decisión” de adquirir un lote informal es de todas maneras costosa. Estimativos prudentes obtenidos de una encuesta informal en diez grandes ciudades de América Latina muestran que el precio promedio de la tierra en loteos comercializados ilegalmente es de US\$27 por metro cuadrado (ver tabla 2.1.1).

El renglón de la rentabilidad (4) explica al menos en parte la cuestión (paradójica en apariencia): ¿Por qué, a pesar de los significativos márgenes de ganancia del mercado informal, el sector privado tiene tan poco interés en desarrollar tierra en éste? Como se indica en la tabla 2.1.1, la producción de tierra informal es más rentable que la producción formal. Incluso el resultado para el mercado formal está bastante subestimado, puesto que hay altos riesgos asociados con costos financieros, de seguridad y marketing, y otros costos incurridos por el sector formal que no afectan al urbanizador informal. Estos datos también ayudan a explicar por qué la formalidad genera informalidad, y exponen el hecho de que las ventajas de los arreglos informales no son necesariamente entendidas por los ocupantes de bajos ingresos, sino por los urbanizadores informales.

EFFECTOS INESPERADOS DE LA REGULARIZACIÓN

Veamos ahora la cuestión de las políticas utilizadas en esta materia. Dada la aparente imposibilidad o impracticabilidad de adoptar cualquier otra política, la noción prevaleciente ha sido tolerar las “soluciones” informales para posibilitar el acceso a la tierra y después regularizar o “desmarginalizar” los asentamientos, como algo más barato a largo plazo para los fondos públicos, y mejor para los ocupantes de bajos ingresos (Lincoln Institute 2002).

TABLA 2.1.1 Precios y rentabilidad de mercados formales e informales de tierra por metro cuadrado (US\$)

	MERCADO FORMAL	MERCADO INFORMAL
1.Tierra rural asignada para uso urbano	US\$4	US\$4
2.Costo de urbanización	Mínimo = US\$5	Máximo = US\$25
3.Precio final en el mercado	US\$27	US\$70
4.Beneficio sobre capital avanzado = $(3-1-2)/(1+2)$	200 %	141 %

El argumento de las finanzas públicas consiste en que el arreglo existente es más barato porque se apoya en inversiones privadas, aliviando a las agencias públicas de responsabilidades y gastos que, en caso contrario, se entenderían como parte del “derecho a la ciudad”. Esta visión es cuestionable por dos razones: primero, las condiciones físicas de las habitaciones son a menudo inaceptables como asentamiento humano, pese a lo imaginativas que resultan las soluciones informales bajo condiciones extremas. Los bajos estándares de utilización de la tierra y la alta densidad en estos asentamientos son tolerados solamente porque el daño ya está hecho. En segundo lugar, en lo que se refiere a la infraestructura, algunas de las alternativas promisorias han mostrado a la larga resultados marginales y demandan gastos excesivos de mantenimiento.

Los impactos sobre las familias de bajos ingresos también son peores de lo esperado. No sólo los precios de la tierra son bastante altos sino que conllevan costos adicionales: las personas que carecen de domicilio oficial (por vivir en un asentamiento irregular) suelen ser discriminadas cuando buscan trabajo o servicios; los alquileres como porcentaje del valor de las propiedades son más altos que los cánones observados en los mercados formales; el acceso al agua en camiones u otra fuente temporal resulta más costoso que por alcantarillado; y el costo de la inseguridad es mayor por vivir en un ambiente más violento.

Las políticas de regularización, evaluadas en un contexto amplio, pueden estar contribuyendo a agravar el problema que buscan remediar. En otras palabras, el enfoque curativo de estas políticas puede tener, al contrario, efectos nocivos y contraproducentes.

Señales de precios

La expectativa de que un área va a ser normalizada permite al urbanizador subir el precio de los lotes. A menudo el comprador obtiene un terreno con evidencia escrita de que el urbanizador no tiene todavía los servicios requeridos por las normas urbanísticas. Al mismo tiempo el urbanizador le promete instalar los servicios y la infraestructura tan pronto como se vendan suficientes terrenos, pero esas promesas raramente se cumplen. En el mejor de los casos se establece una relación de complicidad entre el comprador y el vendedor. En el peor —que lamentablemente es el más común— al comprador se le engaña en cuanto a la existencia de



Los asentamientos informales se están esparciendo hacia las periferias de São Paulo, al igual que ocurre en muchas otras ciudades latinoamericanas.

servicios y, por ejemplo, le hacen creer que cosas como tubos puestos sobre el terreno son parte de la infraestructura. Otros problemas en estos arreglos que pueden lesionar a los residentes pobres son títulos dudosos, formas de pago que esconden los intereses y detalles contractuales imprecisos y confusos.

Como en cualquier otro segmento del mercado de tierras, el precio refleja o absorbe las expectativas del uso futuro del terreno. El sector informal no es la excepción. Mientras mayor sea la expectativa de que un terreno sin servicios los va a tener luego, sea provisto por el urbanizador o, como es más frecuente, por el gobierno a través de algún programa de regularización, más alto será el precio al cual se transa el terreno.

Regularización como atracción para más irregularidad

Las investigaciones sobre las fechas de llegada de los habitantes de los asentamientos informales sugieren que en muchos casos la mayoría de las personas se mudaron justo cuando se anunció o implementó un programa de regularización (Menna Barreto 2000).

La idea de que las expectativas de regularización tienen un efecto en la informalidad es corroborada también por el gran número de invasiones y ocupaciones que se producen en los períodos electorales, cuando los candidatos prometen nuevos programas de regulariza-

ción. Ejemplos de los efectos de las expectativas creadas por promesas populistas abundan en la historia latinoamericana. Varios de los asentamientos existentes que necesitan ser normalizados hoy, deben su origen a la complacencia irresponsable de políticos que cerraron los ojos o, incluso peor, cedieron terrenos públicos con propósitos electorales.

Los costos de oportunidad de la regularización

Los programas de regularización, que suelen ser de naturaleza “remedial” o curativa, tienen un costo de oportunidad alto comparado con el de proporcionar la tierra urbanizada en una manera preventiva. El costo por familia de un programa de regularización ha estado entre US\$3.000 y US\$4.000. Tomando el tamaño de un lote de alrededor de 50 metros cuadrados y agregando el 20 % para calles y otros servicios públicos, el costo oscila entre US\$50 y US\$70 por metro cuadrado, muy superior al costo de producir tierra nueva, que es inferior a US\$25 por metro cuadrado, y similar al precio cargado por urbanizadores privados, incluso con un buen margen de ganancia. ECIA, un urbanizador de Rio de Janeiro, vendió lotes completamente urbanizados desde US\$70 a US\$143 por metro cuadrado en precios de 1999 (Oliveira 1999). En el mismo sentido, Aristizabal y Ortiz (2002) en Bogotá, estiman que el costo de corrección (“la reparación”) de un asentamiento irregular es 2,7 veces el costo de áreas planeadas.

Estas cifras sugieren las limitaciones de programas curativos a favor de los preventivos. Debe mencionarse que el permiso de desarrollar una subdivisión formal puede tardar entre 3 y 5 años, mientras que la decisión de regularizar un establecimiento informal a menudo toma menos de 6 meses.

“El día después” de la regularización

Un programa de regularización bien ejecutado (es decir, que integra con eficacia el área informal con la malla urbana) generalmente eleva la calidad de vida para todos los ocupantes y fortalece las comunidades. También trae valorización de la propiedad, con cierta consiguiente movilidad residencial de familias con ingresos debajo del promedio, que se ven forzadas a mudarse. Sin embargo, cuando el programa es mal ejecutado, el área puede consolidarse como un asentamiento irregular de bajos ingresos.

El Programa “Favela-Bairro” de Rio de Janeiro suele ponerse de ejemplo como la experiencia más amplia y exitosa en su clase. Abramo (2002) estudió el impacto del programa y encontró valorizaciones relativamente pequeñas (28 %). Aplicando este promedio a una vivienda típica o modesta con precios previos de US\$12.000, el valor ganado es cercano a US\$3.400, similar al costo promedio por familia en programas de regularización. Este resultado contrasta con un incremento de más del 100 % obtenido en el proceso de urbanizar tierra rústica por agentes privados. Esta intrigante información parece mostrar que el “mercado” se entera poco del incremento en valor de los asentamientos mejorados. La inserción completa en los tejidos

urbanos resulta ser menos frecuente de lo esperado. Muchas favelas que recibieron importantes inversiones de mejoramiento permanecen estigmatizadas como favelas 15 años más tarde.

CONCLUSIONES

La informalidad es costosa y exacerba las penurias de vivir en la pobreza. Organismos como Hábitat, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros parecen estar en lo correcto cuando hablan de los programas de mejoramiento como parte esencial de cualquier política para enfrentar la pobreza urbana. Sin embargo, debido al enfoque fragmentado y limitado de estos programas, no hay garantía alguna de que la regularización de asentamientos, por sí sola, contribuya a reducir la pobreza urbana. En efecto, estos programas no sólo mantienen intactas y refuerzan las “reglas del juego” del mercado que contribuyen a la informalidad, sino que además generan efectos nocivos. Esta situación plantea una verdad y un desafío. La verdad es que no regularizar no es una opción política ni humanitaria. El desafío es qué hacer para interrumpir el círculo vicioso de pobreza e informalidad a través de intervenciones en el mercado de tierra. La tarea es inmensa, pero hay lugares en América Latina cuyos gobiernos municipales están comenzando a establecer nuevas reglas de juego.

REFERENCIAS

- Abramo, Pedro. 2002. Funcionamento do mercado informal de terras nas favelas e mobilidade residencial dos pobres. Trabajo de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Aristizabal, Nora y Andrés Ortíz Gómez. 2002. Are services more important than titles in Bogotá? En *Land, rights and innovation: Improving tenure security for the urban poor*, Geoffrey Payne, ed., 100–113. London: Intermediate Technology Development Group Publishing.
- Lincoln Institute. 2002. *Access to land by the urban poor: 2002 annual roundtable*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Menna Barreto Silva, Helena. 2000. *Programas de urbanização e desenvolvimento do mercado em favelas brasileiras*. São Paulo: University of São Paulo: Lab-Hab.
- Oliveira, Fabrício Leal. 1999. Valorização fundiária e custos de urbanização na XVII R.A.-Campo Grande: uma primeira aproximação com o caso do Rio de Janeiro. Trabajo de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim O. 2002. The high and unaffordable prices of serviced land. Trabajo de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado, eds. 2001. *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago, Chile: Eurelibros. <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=158>.

2.2

El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad

Antonio Azuela | Noviembre 1998

Los asistentes a la conferencia “Who Owns America? II” (“¿A quién pertenecen los Estados Unidos? II”) celebrada en Madison, Wisconsin en junio pasado pudieron contemplar un panorama de ideas sobre la tierra y la gente. Para quien esto escribe, este panorama tenía cuatro características dominantes:

- la expansión de los derechos de propiedad;
- el desafío de la dicotomía entre lo privado y lo público;
- la creciente complejidad del mundo físico, el cual constituye el “objeto” de los derechos de propiedad;
- el enfoque narrativo como herramienta metodológica para lograr una mayor comprensión de la propiedad como una relación social.

La característica más sobresaliente del pensamiento jurídico estadounidense con respecto a la tierra es la gran importancia de los derechos de propiedad. La tradición jurídica de América Latina, según la doctrina de la función social de la propiedad planteada por el jurista francés Leon Duguit, tiende a considerar los derechos de propiedad como una materia limitada por el gobierno y las leyes para satisfacer las necesidades sociales. Por lo tanto, para nosotros fue un choque cultural descubrir la popularidad de la teoría de Charles Reich sobre la propiedad, en la que se promueven las ideas igualitarias mediante la defensa de los derechos de propiedad individuales.

En la conferencia se plantearon numerosas maneras de ampliar la noción de propiedad para dar cabida a nuevas demandas sociales. Un ejemplo de ello fue el planteamiento de Eric Freyfogle de que la propiedad debería tener un lugar privilegiado en la sociedad. Por supuesto, no hace falta que una idea sea aceptada por unanimidad en el razonamiento jurídico estadounidense para que pase a ser un aspecto importante del panorama actual de ideas sobre la propiedad.

La segunda característica se refiere a la distinción entre lo público y lo privado, distinción que resulta tan esencial para las sociedades modernas que suele darse por sentada. Estamos acostumbrados

a reconocer la coexistencia de dos formas separadas de control social sobre la misma extensión de tierra: el del propietario privado y el de las entidades gubernamentales públicas. Sin embargo, debemos recordar que esta separación no es eterna ni universal, sino que es producto de la historia.

Desde hace mucho tiempo los estudios urbanos han demostrado que las regulaciones de la tierra afectan constantemente a las relaciones entre el control privado y el público. Los poderes de planificación y los derechos de propiedad han venido reduciéndose y ampliándose desde los inicios de la gestión urbana moderna, y ese proceso ahora se presenta como normal. Durante la conferencia, los reclamos hechos por las poblaciones indígenas sobre sus territorios en los Estados Unidos plantearon un profundo desafío a la separación de las categorías pública y privada.

Dichos reclamos se refieren a una tercera forma —aún sin codificar del todo— de control sobre la tierra. En general, los pueblos indígenas no buscan controlar los gobiernos municipales, es decir, gobernar un territorio por medios convencionales. Igualmente rechazan ser tratados meramente como corporaciones que poseen tierras. Hablan de derechos de índole distinta, con elementos antiguos y nuevos, y lo hacen cuestionando una serie de tratados entre el pueblo y el Estado. Un tratado es la forma usual que toma la relación jurídica entre una nación-estado y una fuerza externa. Al parecer los tratados pasados debían “resolver” el problema territorial. Hoy en día se están cuestionando esos tratados tanto en términos de la dicotomía de lo público/privado como por la formación de una nación-estado que no se concretó.

Asimismo debemos reconocer que el razonamiento jurídico clásico no cuenta con los mecanismos para dar sentido a estos escenarios, puesto que son los fundamentos mismos de ese razonamiento lo que está en tela de juicio. Es obvio que estas inquietudes también se presentan en Canadá y México, aunque con formas y resultados diferentes. Los estudiosos y profesionales de la teoría jurídica y especialmente de la teoría constitucional de estos tres países norteamericanos pueden aprender mucho unos de otros en este proceso.

No debería sorprendernos que surjan nuevas formas de control territorial cuando ha habido tantos cambios en la tierra misma. Se han escrito miles de libros acerca de la transformación de la tierra, sobre todo desde el punto de vista que ahora llamamos perspectiva ambiental. La tierra como “objeto” de las relaciones de la propiedad se ha convertido en un asunto bastante complejo, y esa complejidad es la tercera característica de este panorama de ideas. Los territorios han pasado a ser un concepto difícil de entender y tal vez el fenómeno más significativo es la disolución de la distinción entre lo urbano y lo rural. No tenemos ciudades en el sentido tradicional de la palabra, sino un conjunto de procesos urbanísticos.

Los mensajeros del ciberespacio nos dicen que las distancias se acortan gracias a las nuevas tecnologías; el espacio y la distancia han perdido relevancia. La verdad es que el cambio tecnológico, aunado al cambio demográfico y social, solamente ha hecho más compleja la tierra. Esto queda claro cuando vemos, como lo demostraron las ponencias presentadas en la conferencia, las numerosísimas disciplinas que describen, analizan y hasta alaban con cantos la tierra. No existe disciplina alguna que pueda englobar la tierra en una única forma de discurso.

Tal vez la más interesante de las nuevas maneras de ver la tierra sea el enfoque narrativo, la cuarta característica en nuestro panorama. El relato de historias acerca de la tierra aclara las relaciones de la propiedad mucho mejor de lo que lo hacen tantos otros métodos empíricos porque nos permite reconocer los aspectos subjetivos sin alejarnos demasiado de las ciencias sociales empíricas. En comparación con la rigidez de los enfoques jurídicos y económicos, los relatos personales nos transmiten la fluidez de la propiedad como una relación social, los cambios que suceden en esa relación como resultado de muchas interacciones y los diferentes significados que puede adquirir una parcela de tierra o un vecindario para sus moradores, habitantes nuevos, visitantes y demás.

Reconocer la riqueza e intensidad de las historias de la gente y contrastar esta riqueza con la rigidez de las categorías jurídicas no implica abandonar estas últimas. Tan es así que este enfoque más subjetivo puede constituir una nueva forma de tomar la ley con seriedad. Raramente hay discursos sociales sobre la tierra, ni siquiera en la modalidad más vernácula, que no tengan una connotación normativa. Cuando alguien dice “Esta tierra me pertenece (me pertenecía o debiera pertenecerme)”, está haciendo un reclamo legal. Las categorías jurídicas son importantes fuera de los círculos profesionales de los abogados, jueces y agentes inmobiliarios porque son parte de las historias personales; más aún, su función es dar significado a las experiencias de la gente.

Cuando las categorías jurídicas no logran abarcar las representaciones normativas que hace un pueblo de la tierra, la ley pierde su significado. Si el razonamiento jurídico tradicional define la propiedad como un cúmulo de derechos, el enfoque narrativo puede enseñarnos a ver la propiedad como un cúmulo de representaciones que permitiría ayudar a la gente a dar significado a su relación con la tierra. Quizás sea ésta la lección más importante de la conferencia “Who owns America?”: observar el panorama a través de muchos lentes y explorar las ideas comparativas acerca del carácter individual y comunitario de la propiedad, de los asentamientos informales y de los marcos jurídicos en todos los Estados Unidos.

2.3

Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización

Edésio Fernandes | Noviembre 1999

En los países subdesarrollados, la mayoría de los programas y propuestas de gestión urbana han requerido adoptar un criterio de orientación social a los derechos de propiedad, lo que garantiza una intervención estatal de amplio alcance sobre el control del uso y desarrollo del suelo. Éste es el caso particular de los programas de regularización del suelo. Sin embargo, la adopción generalizada de políticas de liberalización y esquemas de privatización ha promovido una interpretación individualista y tradicional de los derechos de propiedad, que dificulta los intentos progresistas de disciplinar el uso y desarrollo de la propiedad urbana. Se trata de una paradoja aparente que revela la brecha entre una definición más progresista de los derechos de propiedad y la tendencia actual en pro de la privatización. ¿Son estas tendencias mutuamente exclusivas, o pueden conciliarse hasta cierto punto?

Estas preguntas fueron el tema central de dos talleres de trabajo que tuvieron lugar en Johannesburgo (Sudáfrica) a finales de julio, dirigidos a legisladores, gestores urbanos e investigadores. El Sexto Taller de Trabajo de “Legislación y Espacio Urbano” fue patrocinado conjuntamente por el Grupo Internacional de Investigación sobre Legislación y Espacio Urbano (IRGLUS) y el Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (CALs) de la Universidad de Witwatersrand. El Instituto Lincoln contribuyó a la realización de este taller y también patrocinó un seminario sobre seguridad de tenencia del suelo en Sudáfrica, los países subsaharianos, Brasil y la India.

EL MARCO DE CONCEPTUAL PARA LA LEGISLACIÓN Y EL ESPACIO URBANO

IRGLUS, un grupo de trabajo del Comité de Investigación en Sociología Jurídica de la Asociación Sociológica Internacional (ISA), se propone organizar debates sobre la dimensión jurídica del proceso de urbanización, con la idea de promover ese diálogo tan necesario entre los estudios jurídicos y los estudios ambientales urbanos. La mayoría de los estudios urbanos han reducido el aspecto legal —incluidas las estipulaciones jurídicas, las decisiones judiciales y la cultura jurídica

en general— a su dimensión instrumental: una corriente rechaza la ley como si fuera nada más que un simple instrumento político de discriminación social y exclusión política, mientras que otra la da por hecho, como si se tratara de un simple instrumento técnico que puede brindar soluciones fáciles e inmediatas a los crecientes problemas urbanos y ambientales.

Para expertos y profesionales urbanos, no están claras las razones de las crecientes prácticas ilegales identificadas en zonas urbanas, particularmente las que se refieren al uso y desarrollo del suelo. Según los datos existentes, si se toman en cuenta los patrones de acceso al suelo y de construcción, pareciera que entre el 40 y el 70 % de la población de las principales ciudades de los países subdesarrollados está, de uno u otro modo, al margen de la ley, y ese número no está limitado a la población de bajos recursos.

Muy pocos estudios se han preguntado el porqué de este fenómeno de ilegalidad urbana, por qué importa y qué puede hacerse. Los observadores, en general, no han podido visualizar la aparente división que hay entre las llamadas ciudades “legales” e “ilegales” como una intrincada red de relaciones muy cercanas y al mismo tiempo contradictorias entre las reglas oficiales y las no oficiales, y entre los mercados formales e informales de los suelos urbanos.

En la mayoría de los países subdesarrollados, la inexistencia de una política habitacional eficaz, en combinación con fuerzas comerciales descontroladas, despoja de soluciones habitacionales adecuadas a la vasta mayoría de la población urbana. Lejos de ser un fenómeno restringido a los pobres urbanos, la ilegalidad urbana necesita atención urgente, dadas sus graves consecuencias sociales, políticas, económicas y ambientales para la sociedad y la estructura urbana como un todo.

Sin embargo, si bien la ilegalidad urbana es un reflejo de la poderosa combinación de los mercados de suelo y los sistemas políticos, también es resultado del sistema jurídico elitista y de exclusión que impera en los países subdesarrollados. La combinación de instrumentos jurídicos que no reflejan las realidades sociales que alteran el acceso a la vivienda y al suelo urbano, junto con la falta de leyes adecuadas, ha tenido efectos sumamente nocivos y agravantes, si no determinantes, del proceso de segregación socioespacial.

DEFINICIONES DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Uno de los mayores problemas de la gestión urbana es la falta de soporte del sistema jurídico vigente para las políticas ambientales urbanas. Ciertamente existen provisiones retóricas, pero las provisiones básicas del sistema, especialmente las de naturaleza constitucional, no ofrecen apoyo jurídico alguno a dichas políticas. En este contexto, el punto central de atención es el de los derechos de propiedad, específicamente de inmuebles urbanos. En muchos países, las políticas urbanas con sesgo progresista y social que amplían la acción estatal suelen estar reñidas con la definición constitucional de los derechos de propiedad.

En varias ponencias del taller de trabajo de IRLUS/CALS se habló de cómo el abordaje tradicional a los derechos de propiedad individuales, imperante en muchos países subdesarrollados y típico del liberalismo clásico, ha favorecido intercambios económicos que menoscaban la función

social de la propiedad. Muchos intentos importantes para promover el uso y control del suelo, incluso la protección jurídica del ambiente y la herencia histórico-cultural, se han visto mermados por acciones que reducen fuertemente la intervención estatal en el dominio de los derechos de propiedad individuales. En repetidas ocasiones, los intentos para promover la regularización del suelo han enfrentado la oposición de terratenientes y tribunales conservadores, incluso en situaciones en que la ocupación del suelo ya había estado consolidada durante largos tiempos.

Mientras que el acaparamiento excesivo y especulativo del suelo urbano privado ha contado con un beneplácito tácito, la tan esperada ejecución de una política habitacional social eficaz ha sido más difícil debido a la necesidad de indemnizar a los propietarios de tierras vacantes a los precios del mercado. En muchos países el sistema de derecho de propiedad individual heredado de la época de la colonia no suele considerar los valores habituales tradicionales en la definición de los derechos de propiedad. Dado que dichos países han fallado considerablemente en reformar los cimientos del liberalismo jurídico-político, la discusión del llamado neoliberalismo no tiene sentido en este contexto.

Los participantes del taller de trabajo hicieron énfasis especial en las condiciones jurídico-políticas para que se reconozca la seguridad de la tenencia. Se hizo notar que agentes tan diversos como movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y de finanzas internacionales han planteado cada vez más argumentos diferentes, si bien complementarios, de tipo humanitario, ético, sociopolítico y, más recientemente, económico para justificar la necesidad de adoptar políticas públicas en esta materia. También es necesario adoptar argumentos jurídicos, entre ellos las viejas provisiones de la ley internacional y los principios fundamentales del Estado de derecho referente a los derechos de vivienda y los derechos humanos, de forma de abrir paso a una nueva interpretación de los derechos de propiedad que tenga sesgo social y ambiental.

Gran parte de la discusión se centró en determinar si la seguridad de tenencia puede sólo y/o necesariamente alcanzarse al reconocer los derechos de propiedad individuales. En este sentido, el análisis de varios casos sugirió que la mera atribución de los derechos de propiedad no lleva por sí sola a la meta principal de la mayoría de los programas de regularización, o sea, a la completa integración de las zonas y comunidades ilegales al marco más amplio de la sociedad y estructura urbana. El consenso general fue que debe considerarse una amplia gama de opciones jurídico-políticas, desde la transferencia de propiedades individuales a algunas formas de tenencia absoluta y/o control de alquileres, hasta formas novedosas (aún sin explorar) de propiedad colectiva u ocupación con varios grados de control estatal.

Se argumentó que el reconocimiento de los derechos de tenencia del suelo urbano debe ocurrir dentro de un marco más amplio, integrado y multisectorial de planificación de la ciudad y del uso del suelo, y no como una política aislada, a fin de evitar distorsiones en el mercado de suelo que conduzcan al desalojo de los ocupantes tradicionales. Ejemplos de casos de estudios en Brasil, India y Sudáfrica han demostrado que, sea cual sea la solución adoptada en un caso particular, ésta sólo podrá dar resultado si es el producto de un proceso de decisión democrático y transparente que incorpore eficazmente a las comunidades afectadas.

Por encima de todo, se aceptó que es necesario promover la redefinición de los derechos de propiedad, y de allí, el reconocimiento de la seguridad de tenencia, dentro de un contexto más amplio que concilie la reforma urbana con la reforma legislativa. La reforma legislativa es función directa de las autoridades urbanas y requiere: a) nuevas estrategias de gestión urbana basadas en nuevas relaciones entre el Estado (especialmente en el ámbito municipal) y la sociedad, b) relaciones intergubernamentales renovadas y c) la adopción de nuevas formas de sociedad entre los sectores público y privado dentro de un marco de trabajo jurídico-político claramente definido.

La reforma legislativa requiere renovar el proceso general de toma de decisiones para combinar mecanismos tradicionales de democracia representativa y nuevas formas de participación directa. En los últimos años muchas municipalidades de varios países han introducido nuevos mecanismos que fomentan la participación de la población urbana en varias etapas de los procesos de decisión que influyen en la gestión urbana. En el ámbito ejecutivo se observan ejemplos tales como la creación de comités, comisiones, etc., mientras que en el legislativo figuran los referendos populares, el reconocimiento de iniciativas individuales y/o colectivas en los procesos de legislación, como también la formulación de enmiendas populares a proyectos de ley. Una de las experiencias más interesantes y promisorias ha sido el “presupuesto participativo” adoptado en varias ciudades brasileñas, que permite la participación de organizaciones comunitarias en la elaboración de los presupuestos municipales.

Para finalizar, no podemos seguir haciendo caso omiso a la necesidad de promover reformas jurídicas y revisiones judiciales globales, especialmente aquellas que incentiven el reconocimiento de derechos colectivos, amplíen el acceso colectivo a los tribunales y garanticen el cumplimiento de la ley. Países como la India y Brasil ya han incorporado una cierta noción de los derechos colectivos en sus sistemas jurídicos, habilitando la defensa judicial de los llamados “intereses difusos” en materias ambientales y urbanas por ciudadanos y organizaciones no gubernamentales.

En otras palabras, la reforma urbana y el reconocimiento de la seguridad de la tenencia no son cosas que van a conseguirse solamente a través de la ley, sino también a través de un proceso político que apoye el tan aclamado “derecho a la ciudad” como noción política y jurídica. Una función muy importante de este proceso deben ejercerla agentes diversos como abogados, jueces y fiscales del gobierno. No obstante, para poder garantizar la promulgación de leyes con sesgo social y —más importante— su cumplimiento, es imprescindible la acción colectiva de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, organizaciones nacionales e internacionales, y ciudadanos dentro y fuera del entramado estatal.

Si es cierto que vivimos en tiempos democráticos, la época de los derechos tiene también que ser la del cumplimiento de los derechos, especialmente de los derechos colectivos. Sólo a través de procesos participativos podrá la ley convertirse en un escenario político importante para promover la integración espacial, la justicia social y el desarrollo sostenible.

2.4

La ley y la producción de ilegalidad urbana

Edésio Fernandes | Mayo 2001

Uno de los más formidables retos para los líderes políticos y sociales de este siglo radica en poder crear condiciones económicas e institucionales que conduzcan a una gestión ambiental urbana eficaz, y que al mismo tiempo estén comprometidas a consolidar la democracia, promover la justicia social y erradicar la pobreza urbana. Este desafío de promoción de la inclusión socioespacial resulta todavía más significativo en los países en vías de desarrollo y con economías en transición, dada la complejidad de los problemas resultantes de la urbanización intensiva, la degradación ambiental, las crecientes desigualdades socioeconómicas y la segregación espacial. Merece especial atención el debate sobre las condiciones jurídico-políticas del desarrollo y la gestión ambiental urbana.

La discusión sobre ley e ilegalidad en el contexto del desarrollo urbano ha cobrado impulso en años recientes, especialmente desde que el Programa Hábitat¹ de la ONU destacó la importancia fundamental del Derecho Urbanístico. En los talleres de trabajo facilitados por el Grupo Internacional de Investigación sobre Legislación y Espacio Urbano (IRGLUS) de los últimos ocho años, los investigadores han señalado la necesidad de realizar un análisis crítico del papel de las instituciones y de las estipulaciones jurídicas en el proceso de urbanización. Según lo sugiere la Campaña Mundial de Gobernabilidad Urbana del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH)², la promoción de la reforma jurídica ha sido considerada por organizaciones nacionales e internacionales como una de las condiciones principales para cambiar la naturaleza excluyente del desarrollo urbano en países en desarrollo y en transición, y para enfrentar eficazmente el problema cada vez mayor de la ilegalidad urbana.

Las prácticas ilegales han proliferado de formas variadas, especialmente en el contexto cada vez más extenso de la economía informal. Un número creciente de personas han tenido que ponerse al margen de la ley para poder tener acceso a tierra y viviendas urbanas, y se ven forzadas a vivir sin seguridad de tenencia en condiciones muy precarias, generalmente en zonas periféricas. Este

proceso tiene muchas repercusiones graves —sociales, políticas, económicas y ambientales— y requiere acción por parte del gobierno y de la sociedad. Generalmente se reconoce que la ilegalidad urbana debe entenderse no sólo en términos de la dinámica entre sistemas políticos y de mercados de suelo, sino también en función de la naturaleza del orden jurídico en vigor, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad inmobiliaria urbana. La promoción de la reforma urbana depende principalmente de una reforma comprensiva del orden jurídico, que modifique los reglamentos de los derechos de propiedad del suelo y el proceso general de desarrollo, legislación y gestión del suelo urbano. Se ha concedido especial importancia a las políticas de regularización de la tenencia dirigidas a promover la integración socioespacial del pobre urbano, p. ej., las propuestas por la Campaña Mundial de Tenencia Segura del CNUAH.

COMPARACIÓN ENTRE ENFOQUES CONSERVADORES E INNOVADORES

Este complejo debate jurídico-político tiene serias repercusiones socioeconómicas en el mundo entero, y debe considerarse bajo tres enfoques político-ideológicos, conservadores pero influyentes, del derecho y la reglamentación jurídica.

En primer lugar, la función de la ley en el desarrollo urbano no puede cifrarse a los términos simplistas propuestos por quienes sugieren, a pesar de los resultados históricos, que el capitalismo de por sí permite distribuir ampliamente la riqueza, y quienes defienden un estilo “no intervencionista” a la regulación estatal para controlar el desarrollo urbano. Considerando que la globalización es sin duda irreversible y en cierto modo independiente de la acción gubernamental, no hay justificación histórica para la ideología neoliberal que supone que al maximizarse el crecimiento y la riqueza, el mercado libre también optimiza la distribución de ese incremento (Hobsbawn 2000).

Varios indicadores de la creciente pobreza social, especialmente los que guardan estrecha relación con las condiciones precarias del acceso al suelo y a la vivienda en áreas urbanas, demuestran que, incluso si el mundo se ha enriquecido como resultado del crecimiento económico y financiero mundial, la distribución social y regional de esta nueva riqueza dista de ser óptima. Aún más, el desarrollo industrial exitoso de muchos países (por ejemplo Estados Unidos, Alemania o incluso Brasil y México) se logró adoptando medidas de regulación y rechazando la aceptación incondicional de la lógica del mercado libre. Quizás más que nunca es de importancia capital redefinir la acción estatal y la regulación económica en países en desarrollo y en transición, especialmente en cuanto a la promoción del desarrollo urbano, la reforma del suelo, el control del uso del suelo y la gestión de la ciudad. No se puede pasar por alto el papel central de la ley en este proceso.

En segundo lugar, el efecto de la globalización económica y financiera sobre el desarrollo de los mercados de suelo ha presionado a los países en desarrollo y en transición para que reformen sus leyes nacionales del suelo y homogenicen sus sistemas jurídicos a fin de facilitar la gestión internacional de los mercados de suelo. Este énfasis en una reforma globalizada orientada al mercado de la tenencia de la tierra y del derecho, con la resultante “americanización de las leyes comerciales y

la expansión de bufetes angloestadounidenses mundiales”, se basa en un enfoque del suelo “puramente como un activo económico que debería estar a la disposición de cualquiera que pueda aprovecharlo para lograr los más altos y mejores beneficios económicos”. Este punto de vista está encaminado a facilitar las inversiones extranjeras en el suelo, más que a reconocer “el papel social del suelo en la sociedad” y que dicho suelo es “parte del patrimonio social del Estado” (McAuslan 2000).

Un tercer y cada vez más influyente punto de vista se ha basado mayoritariamente —y a veces imprecisamente— en las ideas del economista Hernando de Soto, quien defiende la noción de que se puede resolver el problema de la pobreza global si se incorpora la creciente economía extralegal informal a la economía formal, particularmente en áreas urbanas. En su opinión, los pequeños negocios informales y viviendas marginales de los pobres son esencialmente activos económicos (“capital muerto”), que deberían ser revitalizados por el sistema jurídico oficial y convertidos en un capital líquido que permita a sus dueños el acceso al crédito formal y la posibilidad de invertir en sus viviendas y negocios, y de esa manera fortalecer la economía como un todo. Ahora bien, en vez de cuestionar la naturaleza del sistema jurídico que generó la ilegalidad urbana en primer lugar, varios países han propuesto la total y frecuentemente incondicional legalización de los negocios informales y el reconocimiento incondicional de títulos de propiedad absoluta para los habitantes urbanos de algunos asentamientos informales como método “radical” para transformar las economías urbanas.

Contrario a estos enfoques conservadores, varios estudios recientes han señalado que, en ausencia de planes urbanos bien estructurados, coherentes y progresistas, el enfoque del (neo)liberalismo jurídico no hará más que agravar el ya serio problema de la exclusión socioespacial. Tanto legisladores como organismos públicos deben tomar conciencia de las muchas y a veces nocivas repercusiones de sus propuestas, especialmente las relativas a la legalización de los asentamientos informales. El tan esperado reconocimiento de la responsabilidad del Estado por suministrar el derecho de vivienda social no puede reducirse al reconocimiento de los derechos de propiedad. La legalización de actividades informales, particularmente a través del reconocimiento de los títulos individuales de propiedad, no garantiza automáticamente la integración socioespacial.

Y si no se formulan dentro del ámbito de políticas socioeconómicas comprensivas y no se asimilan a una estrategia ampliada de gestión urbana, las políticas de legalización de la tenencia podrían tener efectos indeseados (Alfonsin 2001), entre ellos: nuevas cargas financieras no intencionales a los pobres urbanos, poco efecto en la reducción de la pobreza urbana, y, lo más importante, el refuerzo directo de los poderes económicos y políticos que han sido los causantes tradicionales de la exclusión socioespacial. Las nuevas políticas deben integrar cuatro factores principales:

- instrumentos jurídicos adecuados que creen derechos eficaces;
- leyes de planificación urbana con sesgo social;
- organismos político-institucionales de gestión urbana democrática;
- políticas socioeconómicas dirigidas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso.

La búsqueda de soluciones jurídico-políticas novedosas de tenencia para los pobres urbanos debe integrar la promoción de la tenencia individual con el reconocimiento de los derechos sociales de vivienda, incorporar esa dimensión siempre olvidada del papel de la mujer e intentar reducir los impactos de tales soluciones en el mercado de suelo, para que los beneficios de las inversiones públicas estén a disposición de los pobres urbanos y no de los promotores inmobiliarios privados. Perseguir esos objetivos es de fundamental importancia dentro del contexto de la promoción de una estrategia de reforma urbana más amplia y de carácter inclusivo (Payne 2001). Ciudades como Porto Alegre, Ciudad de México y Caracas han tratado de materializar planes urbanos progresistas con la reforma de sus sistemas jurídicos tradicionales. Entre las medidas significativas que se han tomado para democratizar el acceso al suelo y a la propiedad, figuran normas y regulaciones de naturaleza menos elitista, zonificación residencial especial para los pobres urbanos y cambios en los mecanismos fiscales de recuperación de plusvalías del suelo, para tornarlos menos regresivos.

PARA AMPLIAR EL DEBATE

Dentro del contexto de estos acalorados debates sobre Derecho Urbanístico, el Instituto Lincoln prestó su apoyo a tres conferencias internacionales recientes:

- Séptima Conferencia de Ley y Espacio Urbano sobre Ley y Gobernabilidad Urbana, presentada por IRGLUS, Cairo, Egipto, junio de 2000;
- Conferencia Preparatoria Regional de América Latina y el Caribe, del CNUAH/CEPAL, en Santiago, Chile, octubre de 2000;
- Primera Conferencia de Derecho Urbanístico de Brasil, en Belo Horizonte, Brasil, diciembre de 2000.

Ley y gobernabilidad urbana

En vista del énfasis relativamente nuevo en establecer vínculos entre los estudios urbanos y los estudios jurídicos, es necesario que la dimensión jurídica del proceso de desarrollo urbano se convierta en el centro de la investigación de forma más explícita. Para ello se requiere un abordaje más coherente al lenguaje, de manera que conceptos esenciales como los derechos de propiedad, puedan analizarse adecuadamente tanto en términos políticos como jurídicos. La mayoría de los artículos presentados en la conferencia de IRGLUS se centraron en la regularización del suelo. La regularización se ha convertido en la respuesta política más frecuente al problema general de los asentamientos ilegales, pero el término es usado de muchas maneras y con diferentes significados por diferentes organismos e investigadores. Para implementar la dimensión física de las políticas de regularización se impone actualizar infraestructuras e introducir servicios, como también destacar puntos de sensibilidad cultural. Por ejemplo, para que las políticas de regularización aporten seguridad de tenencia, se deberá prestar más atención al impacto del proceso sobre la mujer.

Los participantes también señalaron los efectos de las políticas de regularización en los mercados de suelo formal e informal. Algunos perciben la regularización como un marketing de los

procesos operativos de los antiguos asentamientos ilegales. Un punto de preocupación fue la posibilidad de la elitización (*gentrification*), que en este caso no se refiere a restaurar y cambiar el uso de las edificaciones sino más bien al proceso mediante el cual grupos de medianos ingresos “invaden” asentamientos recientemente regularizados para fines residenciales u otros, hasta desalojar a los inquilinos originales. No hay duda de que al definir las políticas de regularización, es importante considerar una amplia gama de aspectos económicos y políticos. En particular, hay que incluir a los habitantes de los asentamientos ilegales en la vida económica y política de la ciudad, para así evitar mayor segregación socioeconómica y sus peligros asociados.

Dar respuestas adecuadas a los problemas complejos de los asentamientos ilegales es difícil, aparte de que las soluciones particulares no siempre funcionan en todos los casos. A la hora de la verdad, el éxito de un programa de regularización depende de acciones gubernamentales y de costosos programas y reformas jurídicas. Sin embargo, hay una brecha significativa entre las preguntas planteadas y la práctica real. Debido a la urgencia de adelantarse a los procesos de los asentamientos ilegales, los organismos públicos se están concentrando en la cura, y no en la prevención.

Los gobiernos municipales pueden detener el proceso de los asentamientos ilegales aportando soluciones más eficaces de suelo y vivienda. Los participantes de la conferencia defendieron la legitimidad de los programas de tenencia, pragmáticamente en algunos casos y como derecho fundamental en otros. Dado el enfoque de direccionamiento “desde arriba” que suele aplicarse a este asunto, se debe ampliar el círculo de participantes con capacidad decisoria para que incluya la voz de los pobres urbanos.

Conferencia del CNUAH/CEPAL

América Latina fue la única región que elaboró un plan de acción para el programa Hábitat II, señal de que, a pesar de las diferencias fundamentales de tipo lingüístico, histórico y cultural de la región, existe un plan común que debería facilitar la colaboración. La estructura urbana de la región está pasando por cambios profundos como resultado de varios procesos combinados, entre ellos:

- nuevas fronteras económicas;
- pobreza social y segregación espacial crecientes;
- degradación del medio ambiente;
- el impacto de desastres naturales en la precaria infraestructura urbana;
- cambios en el número de integrantes de las familias y en las relaciones familiares;
- desempleo generalizado e incremento de los empleos informales; y
- aumento vertiginoso de la violencia urbana, frecuentemente relacionado con el tráfico de drogas.

Todos estos problemas han empeorado debido a la expansión de la globalización económica, las políticas de liberalización inapropiadas y los esquemas de privatización carentes de regulación. Pese a su rápida integración al creciente mercado global, América Latina ha experimentado una

explosión de pobreza social en la última década. Las proyecciones del Banco Mundial sugieren que, de no abordarse este problema, 55 millones de latinoamericanos podrían estar viviendo con menos de US\$1 al día en la próxima década.

La Declaración de Santiago producto de esta conferencia estableció la meta de un plan ambiental urbano para poner en marcha diálogos político-institucionales y gestiones conjuntas. El objetivo es crear las condiciones necesarias para salvar los obstáculos de gobernabilidad política que siguen oponiéndose a los esfuerzos de las dos décadas pasadas para promover reformas económicas y democratización en la región. A fin de desarrollar una estructura urbana más competitiva y eficiente, tal plan de acción regional debe:

- requerir reformas políticas amplias que faciliten adoptar políticas de descentralización que favorezcan la acción de los gobiernos municipales;
- redefinir las relaciones intergubernamentales y la cooperación financiera en los ámbitos nacional, regional e internacional;
- modernizar el sistema institucional;
- combatir la corrupción endémica y generalizada;
- crear mecanismos de participación democrática eficaz en la gobernabilidad urbana.

Como parte de una estrategia de reforma urbana más amplia, debe prestarse atención urgente a la necesidad de suministrar condiciones habitacionales mejores y más accesibles para los pobres urbanos. Dada la reciente disminución de las inversiones públicas habitacionales en la mayor parte de América Latina, es crítico comenzar ya a proporcionar nuevas unidades habitacionales, mejorar las existentes y regularizar los asentamientos informales.

La Declaración de Santiago adelantó también una variedad de propuestas, entre ellas nuevos marcos normativos para políticas urbanas y habitacionales; políticas de organización territorial y mecanismos de control del uso del suelo; y políticas públicas para integración social e igualdad de los géneros. Sin embargo, no analizó el hecho de que muchos de los problemas sociales, urbanos y ambientales de la región son consecuencia de los sistemas jurídicos nacionales de carácter conservador, elitista y mayormente obsoleto que siguen vigentes en muchos países. Cualquier propuesta para un nuevo equilibrio entre estados, mercados y ciudadanos para apoyar el proceso de reforma urbana, requiere no sólo cambios económicos y político-institucionales, sino también una completa reforma jurídica, especialmente la gestión jurídico-política de los derechos de propiedad.

Conferencia de Derecho Urbanístico de Brasil

La constitución brasileña de 1988 introdujo un capítulo pionero sobre política urbana al consolidar la noción de la “función social de la propiedad y de la ciudad” como el principal marco conceptual para el Derecho Urbanístico brasileño. Si bien es cierto que desde 1934 las constituciones brasileñas establecían nominalmente que el reconocimiento del derecho individual de propiedad estaba condicionado a la realización de una “función social”, hasta 1988 no se había definido claramente este principio ni se había podido ejecutar con los mecanismos de observancia en vigor. La

Constitución de 1988 reconoce el derecho individual de propiedad en áreas urbanas únicamente si el uso y desarrollo del suelo y de la propiedad satisfacen las estipulaciones con sesgo social y ambiental del Derecho Urbanístico, especialmente de los planes maestros formulados en los ámbitos municipales. Como resultado, se ha decretado un sinnúmero de leyes municipales urbanas y ambientales para apoyar una amplia variedad de políticas y estrategias de gestión urbana progresista.

Algunas de las experiencias internacionales más innovadoras de gestión urbana están teniendo lugar en Brasil, como el proceso del presupuesto participativo adoptado en varias ciudades (Goldsmith y Vainer 2001). La inminente aprobación de la Ley Nacional de Desarrollo Urbano (el llamado “Estatuto de la Ciudad”) debe contribuir a consolidar el nuevo paradigma constitucional de planificación y gestión urbana, especialmente por el hecho de reglamentar instrumentos de observación constitucional tales como edificación obligatoria, transferencia del derecho de construir, expropiación mediante tributación progresista y derechos de prescripción adquisitiva.

Proceder a ese cambio en el paradigma jurídico es de importancia fundamental. La tradición incipiente de estudios jurídicos urbanísticos en Brasil tiende a ser esencialmente legalista, pero refuerza las nociones tradicionales del derecho individual de propiedad especificadas en el Código Civil de 1916. Este Código obsoleto considera el suelo y los derechos de propiedad casi exclusivamente en función de las posibilidades económicas ofrecidas a los propietarios individuales, sin dejar mucho campo para una intervención estatal con sesgo social, dirigida a conciliar los diferentes intereses existentes sobre el uso del suelo y de la propiedad. Tan importante es decretar nuevas leyes como lo es consolidar el marco conceptual propuesto por la Constitución de 1988, y de esa manera sustituir las estipulaciones individualistas del Código Civil, las cuales todavía sientan las bases para una interpretación judicial conservadora sobre el desarrollo del suelo. Gran parte de la resistencia ideológica a las políticas urbanas progresistas que sostienen grandes grupos conservadores de la sociedad brasileña tiene su origen en el Código, que no considera el papel de la ley y la ilegalidad en el proceso de desarrollo urbano y de gestión urbana.

Los artículos presentados en esta conferencia exploran las posibilidades jurídicas, políticas e institucionales creadas por el nuevo marco constitucional para ejecutar acciones estatales y sociales en el proceso de desarrollo urbano y control de uso del suelo. Los participantes recalcaron que la discusión de leyes, instituciones jurídicas y decisiones judiciales debe estar respaldada por un entendimiento de la naturaleza del proceso legislativo, las condiciones de cumplimiento de la ley, y la dinámica del proceso de producción social de ilegalidad urbana.

Los participantes también advirtieron que si el tratamiento jurídico del derecho de propiedad se saca del ámbito restrictivo del Derecho Civil, de forma que pueda ser interpretado a partir de los criterios más progresistas del redefinido Derecho Urbanístico público redefinido, entonces las posibilidades ofrecidas por el Derecho Administrativo brasileño tampoco son satisfactorias. Las estipulaciones existentes y en vigor, limitadas y formalistas, carecen de suficiente flexibilidad y competencia para manejar y garantizar la seguridad jurídica y las relaciones político-institucionales que están transformándose rápidamente en varios niveles: dentro del entorno estatal, entre niveles

gubernamentales, entre Estado y sociedad, y dentro de ésta. Las nuevas estrategias de gestión urbana se basan en ideas tales como plusvalías, asociaciones público-privadas, operaciones “urbanas” e “interligadas”, privatización y terciarización de la prestación de servicios públicos y presupuesto participativo; el problema es que dichas estrategias carecen de un soporte pleno del sistema jurídico. Además, la nueva base constitucional del Derecho Urbanístico brasileño requiere todavía consolidarse como el primer marco jurídico para la gestión urbana.

CONCLUSIONES

Todavía quedan sin contestar muchas preguntas importantes sobre ley e ilegalidad urbana. Antes de que puedan contestarse adecuadamente, se necesitarán muchos más trabajos, investigaciones y debates. Sin embargo, formular las preguntas correctas es a veces tan importante como dar las respuestas acertadas. Por esa razón, el debate de la dimensión jurídica del proceso de desarrollo urbano y de gestión urbana continuará explorando las interrogantes para América Latina y el resto del mundo.

NOTAS

- 1 Programa Hábitat: Plan de acción global adoptado por la comunidad internacional en la Conferencia Hábitat II en Estambul, Turquía, en junio de 1996.
- 2 CNUAH: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Para obtener mayor información sobre la Campaña Mundial de Gobernabilidad Urbana y la Campaña Mundial de Tenencia Segura del CNUAH, véanse respectivamente los sitios www.unchs.org/govern y www.unchs.org/tenure.

REFERENCIAS

- Alfonsin, Betânia de Morães. 2001. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. En *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*, Edésio Fernandes, (org). Belo Horizonte: Del Rey Editora Ltda.
- Goldsmith, William W. y Carlos B. Vainer. 2001. Participatory budgeting and power politics in Porto Alegre. *Land Lines* 13(1): 7–9.
- Hobsbawn, Eric. 2000. *The new century*. London: Abacus.
- McAuslan, Patrick. 2000. From Greenland’s icy mountains, from India’s coral strand: The globalisation of land markets and its impact on national land law. Trabajo presentado en la Primera Conferencia de Derecho Urbanístico de Brasil.
- Payne, Geoffrey. 2001. *Innovative approaches to tenure for the urban poor*. London: United Kingdom Department for International Development.

2.5

Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre

Sonia Pereira | Noviembre 1997

Al acentuarse las disparidades socioeconómicas y espaciales en las ciudades de América Latina, ha resurgido el interés en políticas gubernamentales orientadas hacia la equidad. Sin embargo, las soluciones para los problemas urbanos más graves que actualmente aquejan a las ciudades deben cubrir más que la mera implementación de medidas incongruentes y de escasa definición. Las soluciones deben garantizar la equidad para todos los sectores de la sociedad. Son demasiados los casos en que vecindarios enteros se ven forzados a existir en condiciones deplorables mientras las dependencias del gobierno buscan desalojar a los residentes en nombre de la protección del medio ambiente. Es evidente que la legislación urbana no puede seguir ignorando los derechos de las personas a tener un lugar donde vivir con seguridad y dignidad.

El impacto crítico de la desigualdad en la tenencia de la tierra en el entorno urbano exige que la población urbana pobre tenga acceso a la información técnica necesaria para negociar mejor sus inquietudes con los funcionarios públicos. En nuestra investigación exploramos el papel de la educación ambiental en las comunidades de pocos ingresos de los países en desarrollo. Adoptando una perspectiva basada en la creación propia de capacidad, nos proponemos desarrollar programas de capacitación para los dirigentes comunitarios en los niveles más básicos, para manejar con más eficacia los conflictos locales sobre el uso del suelo y los riesgos ambientales.

REPERCUSIONES DEL ACCESO DESIGUAL A LA TIERRA

Al igual que muchas otras ciudades latinoamericanas, Rio de Janeiro está seriamente afectada por la pobreza reinante y la degradación del medio ambiente. Intervienen factores complejos tales como inestabilidad económica, tenencia desigual de la tierra, políticas de desarrollo deficientes y carencia de un sistema democrático que propicie los derechos humanos y las libertades. En nuestra opinión, los problemas que ha enfrentado Rio de Janeiro durante las últimas décadas son el fruto de suposiciones existentes sobre la planificación urbana tipo *apartheid* y la

falta de voluntad política para integrar a los sectores populares en el diseño de políticas para el uso del suelo.

En la región de Baixada de Jacarepaguá, en pleno corazón del área de expansión de Rio de Janeiro, el extraordinario proceso de crecimiento urbano ocurrido desde 1970 ha dado lugar a cambios drásticos en el paisaje como también numerosos problemas ambientales. En medio de la espectacular belleza natural de los ecosistemas de lagunas, selvas de manglares y ciénagas, la región sigue albergando una enorme población de habitantes urbanos pobres que viven en favelas (comunidades de casuchas que son el resultado de un descontrolado proceso de urbanización del suelo público).

Durante los años ochenta y a principios de los noventa el desarrollo en la región tuvo un auge sin precedentes que ha dado pie a patrones insostenibles en el uso del suelo. La discriminación contra los habitantes pobres y las desigualdades en la tenencia de la tierra permitieron que propietarios y especuladores se aprovecharan del auge mediante la obtención formal de títulos de propiedad y la subdivisión del suelo. Por otra parte, gracias a múltiples permisos judiciales, un grupo selecto de constructores privados se introdujo por sí solo en la escena local para desarrollar en la región condominios residenciales para la clase alta, locales comerciales y empresas industriales.

La creciente presión sobre el tema del suelo se transformó rápidamente en una enorme variedad de protestas entre los sectores populares y los poderosos promotores inmobiliarios, lo que planteaba la amenaza de desalojo forzoso de los habitantes pobres. El descontento acumulado contra el gobierno por su incapacidad de controlar la especulación urbana y garantizar leyes de protección generó una situación sumamente peligrosa. La violencia y la persecución cobraron la vida de 30 dirigentes comunitarios, presidentes de asociaciones locales de vecinos, sus familiares cercanos y otros parientes. Los asesinatos fueron cometidos por escuadrones conocidos en la región como “grupos de exterminio”; hasta el presente no se ha llevado a cabo investigación criminal alguna.

EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA Y LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL

Dada la interdependencia que hay entre la pobreza y la degradación del medio ambiente, cabe pensar en los problemas ambientales en términos de la justicia social. Nuestra investigación gira en torno a la problemática de la desigualdad y los riesgos ambientales que enfrentan los residentes de Via Park, un asentamiento informal ubicado en la región de Baixada de Jacarepaguá. Una pregunta básica que surge de esta investigación es en qué medida la mejora del acceso equitativo al suelo contribuye verdaderamente para atenuar los factores que estimulan la degradación ambiental. Al relacionar los problemas del uso del suelo con el proceso de aprendizaje de la educación ambiental, la investigación demuestra que la degradación del medio ambiente es un fenómeno recurrente que se manifiesta en las maneras desiguales en que se ha usado y distribuido el suelo en la región.

El poblado de Via Park se ha visto atrapado en una lucha acérrima por el uso del suelo desde los años setenta, cuando el desarrollo urbano comenzó a afectar a muchas comunidades pesqueras tradicionales en el área. Los constructores estaban deseosos de influir en el gobierno para quebrar



Barrios en las favelas de ciudades brasileñas compiten con la creciente demanda de torres habitacionales.

comenzaron a realizar subdivisiones ilegales y a vender pequeñas parcelas de tierra a los nuevos habitantes. El crecimiento de la población pobre y la concentración de la propiedad del suelo y la especulación contribuyeron a la expansión de los mercados inmobiliarios informales hacia comunidades cercanas de ingresos bajos.

Estas prácticas llevaban implícito un esquema complejo de transacciones comerciales y relaciones civiles que controlaban la invasión de terrenos baldíos, así como la división y venta de parcelas. En todo Rio de Janeiro, el desarrollo urbano a través de canales informales es el “pacto territorial” predominante mediante el cual los grupos locales desfavorecidos han podido obtener acceso al suelo y la vivienda. Al mismo tiempo, los agentes del “mundo formal” han concretado acuerdos políticos para respaldar los mercados inmobiliarios informales y sacarles ventaja.

Fue en este contexto que se concibió un programa de mejoramiento ambiental comunitario, el cual vendría a implementarse en el poblado de Via Park. No obstante, debido a la larga historia de exclusión —que llegaba hasta las amenazas de desalojo forzoso— que habían sufrido, los residentes seguían mostrándose desconfiados. Se hizo claro que el éxito de la implementación del programa dependería de las estrategias de una gestión basada en una visión integrada del ambiente geográfico-ecológico y sociocultural.

Para poder resolver verdaderamente el problema de la pobreza y la degradación ambiental, la tarea de mejorar el medio ambiente debe ser compatible con la lucha por la equidad del suelo. Este novedoso enfoque de la educación ambiental se diferencia de la metodología tradicional, la cual suele centrarse más en la mera introducción de cambios físicos en el medio ambiente. La clave está en centrarse en las condiciones favorables para el desarrollo y el ejercicio de un sentido de

el sistema de tenencia de la tierra de los pescadores, que estaba impuesto por la ley, para así entregar el suelo a las fuerzas del mercado. En los años ochenta el área fue designada como patrimonio nacional para la conservación del medio ambiente, consagrada en el artículo 225 de la Constitución de Brasil (1988). Puesto que el poblado estaba ubicado en suelo protegido, las autoridades de la ciudad a cargo de la planificación argumentaron entonces que los residentes de Via Park no tenían derechos legítimos de propiedad.

En una atmósfera de temor y viéndose a merced de los promotores inmobiliarios y especuladores que seguían proliferando, los residentes de Via Park

“pertenencia a la comunidad”, que no es más que una expresión tangible de sentimientos, valores e identidades en común en la que el suelo se percibe no sólo como fuente de riqueza, sino como un lugar de convivencia compartida con significados simbólicos.

LECCIONES APORTADAS POR EL POBLADO DE VIA PARK

Si bien no existe una solución única para la vulnerabilidad social y ambiental de la población urbana pobre que reside en Via Park, su experiencia sí ofrece cierta perspicacia. Una opción propone crear “reservas naturales urbanas” incorporadas en la comunidad donde aquellos amenazados con el desalojo forzoso reciben estímulo para mantener su estilo de vida tradicional. A cambio, todas las instancias de autoridad gubernamental asumirían la obligación de promover la equidad del suelo, garantizando la tenencia y la protección de las personas que, forzadas por las circunstancias, viven en asentamientos informales.

Los aspectos del programa de educación ambiental iniciado en el poblado de Via Park son aplicables a otras ciudades de América Latina. El principio fundamental se basa en asegurar el respeto por la identidad propia de la comunidad. La experiencia de los residentes de Via Park demuestra que la actuación local puede contribuir con la consolidación de una lucha sociopolítica por la equidad del suelo en conjunción con la protección del ambiente. Esto está en sintonía con la corriente de pensamiento actual acerca del uso del suelo y la gestión ambiental, la cual sugiere un enfoque integrado que reconoce la función de liderazgo de los residentes locales.

El caso de Via Park revela que una excusa usada con frecuencia para justificar los desalojos es la “protección del ambiente”. En otras palabras, los habitantes urbanos pobres a menudo acusados de ser los principales protagonistas de la degradación del medio ambiente son en realidad las mayores víctimas. El casi medio millar de residentes del poblado de Via Park nunca podrá superar el trauma del desalojo forzoso de sus hogares. Cinco personas, entre ellas dos niños y una mujer, perdieron la vida en el enfrentamiento. La aldea de Via Park, que fuera destruida por excavadoras, sigue siendo un recordatorio de que la esperanza por la equidad del suelo radica en la solidaridad comunitaria, las acciones de gobierno eficaces y la democracia.



Demolición de favelas para dar paso a un nuevo desarrollo inmobiliario en un importante centro urbano de Brasil.

2.6

Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra

Peter M. Ward | Julio 1998

Especialistas y profesionales involucrados en la regularización de asentamientos en sectores de bajos ingresos en América Latina compartieron sus experiencias en un foro patrocinado por el Instituto Lincoln en marzo de 1998. Sirvieron de anfitriones la ciudad de Medellín, Colombia y su oficina de regularización, PRIMED (Programa Integrado para el Mejoramiento de Barrios Deficientes en Medellín). Entre los participantes se incluyeron representantes de PRIMED, empleados oficiales de la ciudad de Medellín y observadores de instituciones multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, USAID y la Fundación GTZ de Alemania.

Doce ponencias principales informaron sobre los casos de estudio más significativos de ocho países: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela. El foro resultó ser una reunión excepcional cuyas conclusiones, resumidas más adelante, probablemente tendrán importantes repercusiones en las políticas de América Latina.

PERSPECTIVAS COMPARATIVAS DE REGULARIZACIÓN

Los trabajos de cada país presentan diversos puntos de vista sobre regularización. Los dos enfoques principales son la regularización jurídica (por ejemplo: procedimientos de legalización de títulos de la tierra para convertir la propiedad “de hecho” en propiedad jurídica, en Perú, Ecuador y México) y la regularización física (urbanización), incluida la expansión de servicios de infraestructura en asentamientos irregulares (Colombia, Venezuela, Brasil y otros países). Un tercer enfoque, al que sólo se le ha hecho énfasis recientemente, establece como prioridad la integración social y cívica de los asentamientos de población de bajos ingresos dentro de la estructura urbana a través de una serie de medidas.

Aunque en la mayor parte de los países se presentan elementos de estos tres tipos de regularización, generalmente cada país se orienta más en una dirección que en otra. En México se utilizan simultáneamente los tres enfoques. En la mayoría de los otros países, el énfasis depende, por

una parte, de la fuerza relativa de los actores, las organizaciones y las políticas, y por la otra, de la forma en que el problema de regularización es concebido (“construido”) por las autoridades federales y municipales.

LA REGULARIZACIÓN JURÍDICA: PROGRAMAS DE TÍTULOS DE PROPIEDAD

La regularización de títulos de propiedad se ha convertido en práctica similarmente aceptada por gobiernos, agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales (ver recuadro). De hecho, la pregunta “¿Por qué regularizar?” que se planteó al comienzo del foro pareció tomar a todos por sorpresa. Sin embargo, esta pregunta nos dirige al meollo del asunto sobre quiénes definen los problemas relacionados con la tenencia de la tierra y quiénes establecen las políticas a favor de su regularización. La mayoría de los programas de títulos examinados en los casos de estudio resultaron largos y costosos; además, una vez puestos en práctica, sirvieron de poco para afectar significativamente el nivel de seguridad o para suministrar servicios en forma sistemática a los asentamientos.

En lo que concierne a los sectores pobres de la población, sin embargo, varios de los argumentos a favor de la regularización aparentan ser falsos. Los hogares establecidos generalmente tienen seguridad de hecho y pocas veces consideran la necesidad de un título legal completo como una prioridad, sino más bien como una necesidad asociada con el sistema de valores de la clase media. Es más, una vez que los asentamientos están bien establecidos, las mejoras y la consolidación de la vivienda ocurren en una proporción estrechamente asociada con la disponibilidad de recursos, no con la seguridad del título de propiedad. En relación con la introducción de servicios, la mayoría de los proveedores siguen sus propias reglas internas para definir el tiempo y los procedimientos; pocas veces el título legal es un criterio importante.

Por lo demás, a las familias de bajos ingresos no les gusta endeudarse y no les resulta fácil incorporarse a los sistemas formales de crédito, aun cuando las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos tienden a inclinarse hacia la asistencia por medio de microcréditos. En suma, da la impresión de que cuando los grupos de bajos ingresos desean la regularización de la propiedad, es porque el Estado quiere que lo deseen y, consecuentemente, contribuye a construir la demanda correspondiente.

Se podría concebir la regularización de la propiedad como un fin en sí misma tanto como un medio hacia un fin. La regularización como “fin” aparece claramente ilustrada en el caso de Lima, donde el acceso a la tierra y a los programas de adjudicación de títulos de propiedad toman el lugar de una política sistemática de vivienda. El ciclo más reciente de adjudicación de títulos

ARGUMENTOS COMUNES A FAVOR DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA

- Provee seguridad contra el desalojo.
 - Provee incentivos de estímulo a la inversión en mejoras y consolidación de la vivienda.
 - Facilita y provee la introducción de servicios tales como electricidad y agua.
 - Genera acceso al crédito utilizando la vivienda como garantía.
 - Incorpora los residentes al sector de ciudadanos propietarios y al proceso democrático.
 - Integra los asentamientos y la propiedad a la base jurídica y fiscal de la ciudad.
-

(desde 1996) incluye también la retitularización de terrenos anteriormente regularizados, como un campo de patrocinio político destinado a beneficiar al gobierno central a cuentas de los líderes políticos ciudadanos (Calderón 1998). Una situación similar prevalecía en México con las agencias de regularización múltiple creadas durante los años setenta. En ambos países la dedicación a la regularización de la tenencia de la tierra aparece claramente señalada por programas activos, que generalmente procesan un alto número de títulos cada año a bajo costo.

En otras partes, la regularización puede ser también un “fin”, pero de importancia secundaria. En Colombia, Brasil, El Salvador y Ecuador, por ejemplo, la adjudicación de títulos constituye solamente una pequeña parte del conjunto de la regularización física. Aun así, la ausencia de propiedad legal y la necesidad de regularización pueden ser utilizadas hacia buenos fines políticos al regular el suministro y el orden de la provisión de infraestructura.

La regularización de títulos como medio hacia un fin se encuentra ampliamente fomentada por las agencias internacionales como parte del Nuevo Programa de Gerencia Urbana del Banco Mundial. México constituye un buen ejemplo del proceso, en donde la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra es un requisito previo para la gestión de la tierra urbana, la planificación y la administración pública. La regularización incorpora a la población dentro del sistema de registro de tierras, la base de recaudación de impuestos, los controles de planificación, los permisos de construcción, las tasas de consumo, y la recuperación del costo de servicios e infraestructura. La regularización se convierte en un medio para el sustento y manejo urbanos; ésta, más que ninguna otra razón, explica su amplia adopción y aceptación actual.

Un factor notable en varios de los casos estudiados fue la aparente renuencia a regularizar tierras privadas a no ser que la iniciativa tuviera el apoyo del dueño original. Como resultado, los asentamientos con mayores posibilidades de ser regularizados son los ubicados en tierras públicas o tierras cuya propiedad nunca ha sido cuestionada. Con la excepción de México, los gobiernos se han mostrado reacios a expropiar tierras con fines de interés social. Varios países tienen un sistema de derechos de ocupación de la tierra que permiten la transferencia de la propiedad después de un cierto número de años de uso comprobado y apropiado. En Brasil, este sistema de usucapión ha sido ampliado recientemente para permitir la transferencia de títulos de terrenos urbanos de propiedad privada menores de 250 metros cuadrados que hayan sido ocupados continuamente durante cinco años.

Factores de los programas de regularización jurídica:

- *Alcance de la demanda residencial y prioridad del título de propiedad*: la alta prioridad para la adjudicación de títulos aparece solamente cuando hay una alta inseguridad asociada con la tenencia ilegal de terrenos (Costa Rica), o donde el Estado promueve la asociación de la inseguridad con la falta de título (México).
- *Procedimientos y administración de los programas de adjudicación de títulos*: los ejemplos varían desde prácticas de bajo costo, eficientes y rápidas (Perú y México) hasta procesos ineficientes e interminables. La mayoría de los casos analizados cayeron dentro de la última categoría

(Brasil y Colombia especialmente), en gran parte porque el campo de la regularización no es una alta prioridad.

- *La naturaleza y el funcionamiento de las oficinas del catastro y el registro de la propiedad*: casi todos los casos estudiados señalaron grandes defectos en el registro de tierras y las instituciones de avalúo de la tierra. Incluso donde existen arreglos institucionales satisfactorios, las relaciones y la comunicación entre las dos oficinas resultaron ser invariablemente deficientes.
- *La forma y el “peso” de los títulos de propiedad de la tierra*: el poder y la importancia de los títulos varían desde títulos “duros”, tales como títulos registrados y títulos completos de propiedad que sólo podrían ser impugnados a través de procedimientos legales de expropiación o embargo, hasta títulos “blandos”, los cuales representan poco más que certificados de posesión, registros de ocupación o contratos de compra. Entre ambos extremos, y paralelos a la dimensión legal, se encuentran los títulos establecidos por la costumbre y los derechos de propiedad sociales, tales como derechos de uso, derechos comunes, usos y costumbres, etc. Estos últimos sólo tienen fuerza en la medida en que sean apoyados por el Estado.

LA REGULARIZACIÓN FÍSICA:

PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACIÓN

El segundo campo principal de regularización registrado en muchos de los casos de estudio del foro estuvo enfocado en el proceso de regularización física de distintas formas de asentamientos irregulares. En Medellín, por ejemplo, se estima que aproximadamente el 12 % de la población total vive en barrios de crecimiento rápido construidos frecuentemente sobre laderas empinadas, igual que en barrios similares en las laderas de Río o Caracas. Existen indudables problemas y peligros en estas áreas; sin embargo, la mayoría de los participantes en el foro que visitaron los asentamientos de PRIMED se mostraron más entusiasmados por su nivel y grado de consolidación que los propios oficiales locales. (La discusión no se extendió a las intervenciones y mejoras en alojamientos pobres del centro de la ciudad.)

Es imposible describir adecuadamente todos los programas innovadores presentados en el foro, pero uno de los casos de mayor éxito es el programa Favela-Bairro del municipio de Río de Janeiro. Este proyecto se basó en la estrecha colaboración con los residentes locales para abrir las calles de sus favelas al acceso vehicular y la instalación de servicios. No obstante, es importante reconocer que el éxito del proyecto ha tenido costos considerables: el gasto total entre 1994 y 1997 fue de US\$300 millones, suministrados en gran parte por el BID. Esto plantea serias interrogantes acerca de la capacidad de réplica de este tipo de programas.

Factores de los programas de regularización física

- *Instrumentos legales*: en muchos casos no se requieren instrumentos legales para llevar a cabo proyectos de regularización urbana e intervención pública. Es más, la expropiación por motivos de interés público no resulta atractiva para la mayoría de las autoridades municipales. La creación de zonas especiales de interés social (ZEIS y PREZEIS en Brasil) es un

mecanismo de ayuda a los barrios que introduce una mayor flexibilidad de intervención fuera de las normas y códigos locales. Muchos otros instrumentos jurídicos han resultado ser más bien débiles, especialmente aquellos con amplio grado de discreción en su aplicación (la Ley Novena de Colombia, por ejemplo).

- *Los costos de regularización y el desplazamiento de la población:* la intervención física origina costos adicionales debidos a la instalación y consumo de servicios, y puede también acarrear contribuciones más altas de impuestos. Para poder cubrir estos costos, las familias se ven obligadas a ahorrar en otros gastos (por ejemplo, demorando el ritmo de consolidación de la vivienda), o a buscar formas de obtener rentas, tales como alquilar o compartir terrenos o viviendas. Inevitablemente, algunos decidirán o se verán obligados a vender e irse. Poco se sabe sobre los niveles de desplazamiento, pero los propietarios de bajos ingresos suelen permanecer en el mismo asentamiento; la estabilidad de la población, y no su movilidad, suele ser la norma.
- *Los mecanismos financieros para la regularización:* varios de los más notables y exitosos proyectos dependieron del financiamiento externo, y muchos proyectos aparentan acarrear subsidios explícitos e implícitos. Para que los proyectos puedan ser replicados se requieren métodos de financiamiento más ágiles tales como recursos fiscales (impuestos a la tierra y las propiedades, como en México) o tarifas a los usuarios (como en Medellín). Otro mecanismo captura los impuestos sobre las ganancias de capital a partir de mejoras a la propiedad (plusvalías y tasas de valorización, como en Colombia) pero generalmente no se aplica a las viviendas de bajos ingresos.
- *Responsabilidades administrativas y gubernamentales de la regularización:* casi sin excepción, la tendencia general ha estado dirigida hacia la descentralización, con disminución del poder del gobierno central y fortalecimiento del municipal. El papel de los estados, departamentos o provincias se ha debilitado en alto grado. Esta tendencia implica que una responsabilidad creciente de regularización recae sobre las autoridades urbanas, y a su vez plantea otros problemas importantes: la capacidad institucional, el aprendizaje y la diseminación de las mejores prácticas, el desarrollo de la capacidad y la responsabilidad fiscales, la continuidad de los programas a través de distintas administraciones, la coordinación e implementación de programas en jurisdicciones metropolitanas (donde las ciudades son regidas por más de una municipalidad), y el papel de las organizaciones no gubernamentales que no han sido electas.
- *La participación del público en la regularización:* aunque la participación popular en los proyectos de desarrollo de barrios es ampliamente aceptada y deseada, con frecuencia no existe o es meramente nominal (Ecuador). En otros países, ha manifestado ser un proceso genuino y muy intenso (Costa Rica y Brasil). La participación popular involucra a los residentes de manera instrumental en la implementación de proyectos y ofrece oportunidades para reconocer los llamados sistemas plurales (paralelos) de justicia (Venezuela), las leyes consuetudinarias, los usos y costumbres (México), etc.

- *La regularización y los derechos del ciudadano*: el creciente reconocimiento de los derechos del ciudadano se hizo aparente en muchos de los casos estudiados. Entre dichos derechos figuran el derecho a la vivienda (en México, aunque no se cumple), el derecho al acceso a la vivienda (Perú y El Salvador), y el derecho a beneficios de infraestructura y urbanización. Asimismo, es importante reconocer que los derechos del ciudadano también traen consigo “deberes del ciudadano”, particularmente en lo que se refiere al pago de impuestos y al consumo.

LA REGULARIZACIÓN COMO MEDIO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Durante las deliberaciones del foro se hizo obvio que un objetivo cada vez más explícito de la regularización es alcanzar la integración social a través de la incorporación de la población de bajos ingresos a la mayoría social y a la estructura urbana. Esto se manifiesta con mayor frecuencia en referencia al “rescate” de la población de bajos ingresos y de otros grupos marginales y su incorporación a la ciudadanía urbana. Éste ha sido uno de los objetivos primordiales del programa Favela-Bairro en Brasil, el cual, al menos en parte, estuvo orientado a romper los círculos de delinquentes juveniles y tráfico de drogas, y a rescatar a la población local de su influencia.

Un problema potencial de este enfoque reside en que los conceptos de “buen ciudadano” y “mayoría social” son construcciones sociales que frecuentemente están cargadas de valores y que pueden derivarse a partir de una cierta clase social o un grupo dominante del poder. La regularización con motivos de alcanzar la integración dentro de un amplio marco de oportunidades sociales tales como la educación pública y los servicios de salud es una cosa; la regularización para lograr la convergencia social y la conformidad es otra. Sin embargo, la investigación y la literatura sobre esta materia continúan siendo incipientes, y la noción completa de ciudadanía con sus correspondientes derechos y responsabilidades forma parte de una agenda todavía poco considerada.

CONCLUSIONES

Este foro internacional hizo énfasis en la necesidad de estar conscientes de las distintas razones subyacentes a la regularización física y jurídica en cada país, y de tomar en cuenta que estas razones se encuentran estrechamente relacionadas con los procesos políticos y de planificación. Para que la regularización funcione bien, debe haber un compromiso político genuino tal que todos los departamentos y oficiales que intervengan lo hagan con la mayor integración, cooperación y autorización. También se necesita pensar creativamente sobre sistemas alternativos, sistemas “paralelos” de propiedad, y sobre oportunidades para la real participación del público en la toma de decisiones en todas las etapas del proceso de regularización.

El compromiso y el sustento financieros son también temas importantes. A menos que la regularización vaya acompañada por la recuperación del costo a largo y mediano plazo a través de impuestos, tasas al usuario y avalúos diferidos, los programas continuarán dependiendo mayormente del financiamiento externo y de subsidios, lo cual limita seriamente la extensión y la escala de su aplicación.

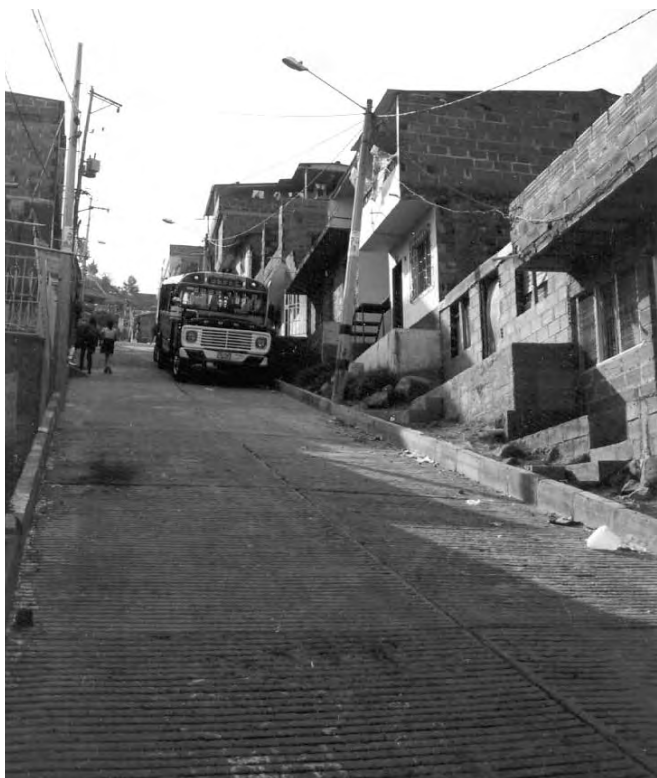
La interesante última sesión del foro permitió a los participantes reflexionar sobre las futuras direcciones de investigación y análisis de políticas de regularización del mercado de la tierra. Cinco áreas principales emergieron de esta sesión. Primero, se reconoció la necesidad de identificar a los diversos actores y grupos de intereses involucrados en la promoción del desarrollo de tierras irregulares o ilegales, para empezar, y de hacer explícitas las diferencias entre invasiones de tierras, subdivisiones de propietarios, subdivisiones de empresas y otras acciones semejantes. Se planteó que la irregularidad es generada por varios actores y grupos de intereses con fines de lucro, y no únicamente el resultado de un proceso disfuncional de urbanización.

Segundo, se analizó la necesidad de alejarse del pensamiento dualista y romper con la definición del concepto del mercado de la tierra en términos de la ciudad formal e informal, la ciudad paralela, o los barrios normales y deficientes, todos los cuales implican que los sectores pobres se encuentran atrapados en un mercado separado. En realidad, hay un mercado único de la tierra que está segmentado, no separado, a lo largo de una continuidad en términos de acceso y capacidad de adquisición.

Tercero, se necesita afrontar el problema de la capacidad de réplica financiera de experiencias exitosas y las formas posibles de obtener financiamiento a través de subsidios internos, plusvalías, tasas de valorización, gastos de impuestos, tasas progresivas de consumo, y otros mecanismos.

Cuarto, necesitamos hacernos menos los ciegos ante las diferencias de género. Es importante que pensemos con más imaginación al definir las prioridades de regularización para cada género, y que exploremos esquemas innovadores de programas de títulos que respondan a la necesidad de satisfacer los derechos específicos a la vivienda y al domicilio de la mujer.

Finalmente, necesitamos ser mucho más precisos en nuestra terminología y, más importante aún, reconocer que hay una “construcción social” imbuida en el lenguaje. Los términos adoptados por cada sociedad revelan la forma en que esa



Barrio de Medellín donde PRIMED está involucrado en la intervención y consolidación de obras de infraestructura.

sociedad ve y diagnostica la vivienda y los problemas sociales relacionados con ella. La terminología puede conducir a soluciones políticas punitivas o condescendientes, e incluso “criminalizar” a sectores locales de la población. Gran parte de las diferencias y variaciones entre los distintos casos de estudio se derivan de la forma en que cada sociedad construye su percepción del problema de la vivienda y la manera en que esta visión es transmitida a la gente: a través de la terminología, a través de las leyes, los procedimientos y las políticas, y a través de la organización administrativa y burocrática del Estado mismo.

REFERENCIA

- Calderón Cockburn, Julio. 1998. Regularization of urban land in Peru. *Land Lines* 10(3): 2–3.

2.7

Prevención de riesgos en los asentamientos irregulares

Douglas Keare y Luis Javier Castro | Mayo 2001

En los últimos años América Latina ha sufrido muchos desastres naturales que han tenido impactos particularmente graves en asentamientos irregulares de áreas densamente urbanizadas. A partir de las conclusiones de investigaciones que el Banco Mundial y otras instituciones financiaron en México en noviembre de 2000, el Instituto Lincoln copatrocinó un seminario en la ciudad portuaria de Veracruz, enfocado en las vías para atenuar los riesgos y resultados de los desastres naturales. El seminario exploró problemas como:

- la relación entre los asentamientos irregulares en áreas de alto riesgo y la regularización de procesos;
- las actitudes y los esfuerzos de las poblaciones locales;
- los avances tecnológicos recientes y su relevancia para diagnosticar riesgos;
- las lecciones aprendidas de desastres anteriores;
- las experiencias exitosas en la prevención y alivio de desastres.

Representantes de autoridades municipales y organizaciones comunitarias compartieron sus experiencias, así como metodologías técnicas y prácticas aprendidas para identificar zonas de alto riesgo, implementar políticas para reducir asentamientos ilegales en esas zonas y establecer medidas de prevención y alivio. Los participantes también identificaron la importancia de la participación social en el proceso. Las principales conclusiones se resumen a continuación:

- Los asentamientos ilegales o irregulares reflejan la incapacidad de los mercados inmobiliarios de proporcionar espacios residenciales apropiados (de bajo riesgo) para familias de bajos ingresos. Los intentos de proporcionar alivio continuarán viéndose frustrados a menos que este ambiente político mejore.
- En los niveles más altos del gobierno las acciones se emprenden casi exclusivamente de manera reactiva, tal es el caso de las medidas de alivio que se dan solamente después de

ocurridos los desastres y los esfuerzos limitados para mejorar la planificación y la prevención. Existe una necesidad urgente de que los gobiernos modifiquen sus prioridades para poder evitar parte de los impactos predecibles de los desastres naturales.

- Los datos e instrumentos de dirección para mejorar los enfoques preventivos deben ponerse a la disposición de los ciudadanos y las autoridades municipales, quienes han generado la mayoría de los esfuerzos exitosos de alivio en los últimos años y se encuentran en la mejor posición para generar iniciativas en el futuro.
- Es importante comenzar a promover y desarrollar pólizas de seguro que retribuirán a los hogares y localidades por daños y pérdidas y pondrán en su lugar las iniciativas para mejorar prácticas con respecto a los niveles de construcción, el mantenimiento de cursos de agua y otras medidas de prevención.
- Dado que la urbanización acelerada y mal administrada ha sido una causa importante del aumento del número de familias en riesgo así como de los niveles de riesgo, una planificación urbana fortalecida debe ser un instrumento cuando se busca reducir los efectos de los desastres.

2.8

La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto

Edésio Fernandes | Enero 2002

El crecimiento urbano de los países en vía de desarrollo está invariablemente acompañado por procesos de exclusión social y segregación espacial, cuya consecuencia más notoria es la proliferación del acceso informal e ilegal a la vivienda y al suelo urbano. Dada la carencia de políticas habitacionales adecuadas y de suficientes opciones de vivienda que sean apropiadas y accesibles, millones de pobres urbanos recurren a la invasión de suelos privados o públicos o a la compra ilegal de suelos para crear sus propias viviendas, fenómeno que ha atraído la atención de un buen número de investigadores, legisladores y otras entidades preocupadas por las graves implicaciones socioeconómicas, ambientales y políticas para los pobres urbanos y para el resto de la sociedad.

El economista peruano Hernando de Soto es uno de los intelectuales contemporáneos de mayor influencia dedicados al estudio de este complejo asunto. Sus ideas y propuestas sobre programas de regularización de gran escala, presentadas recientemente en su libro *El misterio del capital* (de Soto 2000), han recibido amplia difusión por parte de los medios de comunicación y elevado el nivel del debate público. La influencia de de Soto se refleja en el hecho de que un número creciente de ciudades y países latinoamericanos y de otros continentes han introducido políticas de regularización basadas en sus ideas; estos programas han dejado una huella significativa en las metodologías internacionales e institucionales sobre reforma inmobiliaria y buenas prácticas gubernamentales. En muchos países, políticos que nunca habían mostrado particular interés en asuntos de desarrollo urbano se han convertido en defensores a ultranza de las ideas de Hernando de Soto. ¿Por qué?

UNA MIRADA A LAS TENDENCIAS DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS

Antes de hacer un análisis directo del trabajo de de Soto, expongamos un breve resumen de la situación actual. El proceso de urbanización de América Latina ha sido especialmente significa-

tivo: para el año 2000, 380 millones de personas (un 75 % de la población total), vivían en áreas urbanas, hecho que la convierte en la región más urbanizada del mundo. Pero si bien en la región latinoamericana se ha intensificado la globalización de los mercados urbanos, también ha habido un aumento vertiginoso de la pobreza. Se calcula que entre el 40 % y el 80 % de los habitantes viven de manera ilegal porque no pueden pagar ni obtener el acceso legal a suelos cercanos a centros de empleo. En consecuencia, la tenencia ilegal se ha convertido en la forma principal de desarrollo del suelo urbano.

Los desalojos forzosos y violentos de los años setenta han ido dando paso a una relativa tolerancia de las ocupaciones ilegales, hasta el punto que en algunos casos se ha producido el reconocimiento oficial de dichos asentamientos. Como respuesta a la creciente movilización social, los gobiernos y legisladores de varios países han se han esforzado en formular programas de regularización con el objetivo de modernizar las áreas informales y reconocer los derechos al suelo y a la vivienda de sus ocupantes, para así legalizar su tenencia.

La gran mayoría de los programas de regularización de la tenencia se han estructurado en torno a dos objetivos interconectados: 1) reconocer la seguridad de tenencia y 2) promover la integración socioespacial de comunidades informales dentro de una estructura y sociedad urbana más amplia. Ahora bien, la definición de “seguridad de tenencia” varía en la teoría y en la práctica. Por ejemplo, la Campaña Mundial de Tenencia Segura de las Naciones Unidas cuenta entre sus objetivos proteger a los pobres urbanos contra el desalojo, además de otros objetivos fundamentales como ayuda para un bienestar sostenible, acceso a servicios básicos, adquisición de ciudadanía urbana, certeza e incentivos de inversión, movilización de comunidades dispares y realce de la función de la mujer.

En general, los programas de regularización de América Latina han tenido más éxito en la modernización de asentamientos mediante inversiones públicas en infraestructura urbana y provisión de servicios, que en los programas de legalización. La definición de los derechos atribuibles a los ocupantes presenta grandes variaciones, que van desde títulos (tales como tenencia absoluta o tenencia temporal) hasta contratos (tales como arrendamiento social y otros mecanismos de arrendamiento) y permisos administrativos precarios (p. ej., licencias temporales y certificados de ocupación). Un sinnúmero de obstáculos jurídicos, técnicos y financieros ha causado el fracaso de la mayoría de las transferencias de títulos individuales de propiedad absoluta.

CONTRIBUCIONES DE DE SOTO AL DEBATE

Aunque de Soto ha sostenido ser el iniciador del debate, la suya ha sido más bien una contribución de importancia innegable a esa discusión eterna que existe sobre la necesidad de enfrentar el fenómeno de informalidad e ilegalidad con políticas de legalización de asentamientos informales y otras actividades económicas extralegales. Este debate ha estado a cargo de un número creciente de planificadores y legisladores desde los años setenta, pero de Soto replanteó la discusión y hasta cierto punto ha contribuido a ampliar su alcance y sus objetivos.



Asentamientos informales en expansión tales como éste en las afueras de Campinas, Brasil, se han convertido en lugares comunes del paisaje latinoamericano a medida que los arreglos de tenencia ilegales se han convertido en la principal modalidad de desarrollo del suelo urbano.

Quizás el gran atractivo de la propuesta de de Soto es que, quizás mejor que ninguna otra, ha podido recalcar la dimensión y las implicaciones económicas de la ilegalidad urbana. La mayoría de las investigaciones académicas, movilización social y leyes dirigidas a los asentamientos informales y a la regularización del suelo han estado respaldadas por una combinación de razonamientos humanitarios, éticos, religiosos, sociopolíticos y ambientales. Los razonamientos de de Soto apuntan al efecto significativo que podría tener un buen programa de regularización sobre la economía urbana en general, como resultado de incorporar la creciente economía extralegal informal a la economía formal. Más aún, de Soto sostiene que tales políticas públicas pueden ser el instrumento para reducir la pobreza social.

En su opinión, los pequeños negocios informales y viviendas marginales de los pobres son esencialmente activos económicos (“capital muerto”), que deberían ser revitalizados por el sistema legal oficial y convertidos en un capital líquido que permita a sus dueños el acceso al crédito formal y la posibilidad de invertir en sus viviendas y negocios, y de esa manera fortalecer la economía como un todo. Según sus cálculos, el monto de ese capital muerto de los países subdesarrollados es de unos US\$9,3 billones. La enormidad de esta cifra ha atraído la atención de muchos políticos, promotores de suelo, funcionarios públicos y organizaciones financieras de renombre (Bourbeau 2001). A continuación se expone un resumen de su línea de pensamiento:

“En su mayoría, los pobres ya son dueños de los activos necesarios para hacer un éxito del capitalismo [...]. Sin embargo, poseen dichos activos de forma inadecuada [...] puesto que no existen medios que los ayuden a respaldar sus propiedades y crear capital [...]. Tienen casas, pero no tienen títulos de propiedad [...], justamente la herramienta que necesitan para generar plusvalía” (Mammen 2001).

En su primer libro, *El otro sendero* (de Soto 1986), de Soto abogaba por la formalización de los asentamientos informales. En *El misterio del capital* va más allá y declara que el derecho a la propiedad es, tal y como está explícito en el subtítulo del libro, la razón por la cual “el capitalismo triunfa en el Occidente y fracasa en el resto del mundo”. El razonamiento de de Soto comprende tres partes principales:

- la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para poder invertir en mejoras a sus viviendas y negocios;
- la seguridad de tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y negocios informales;
- para proceder con la legalización, hay que suministrar títulos individuales de dominio absoluto, con obligaciones claras y derechos aplicables. Así se permitirá el avance y la erradicación de la pobreza de los países del tercer mundo.

Según de Soto, el reconocimiento del derecho de la propiedad facilita el acceso a crédito y financiamiento. Él sostiene que cuando Estados Unidos y los países europeos mejoraron sus sistemas de propiedad, sus actores económicos supieron reconocer el potencial económico de sus activos, lo cual les permitió producir dinero no inflacionario para financiar y generar productividad. En seguimiento de esa lógica, organizaciones nacionales e internacionales han propuesto (e incluso impuesto) la total legalización de negocios y el reconocimiento incondicional de títulos de propiedad absoluta para los habitantes urbanos de algunos asentamientos como método “radical” para transformar las anquilosadas economías urbanas.

CRÍTICAS A LOS ARGUMENTOS DE DE SOTO

Las ideas de de Soto, atractivas como son, también adolecen de muchas fallas. Ahora, cuando se está aplacando el barullo inicial que ocasionó la publicación de su libro, la discusión ha adquirido un tono cada vez más crítico, giro especialmente importante porque los programas de regularización inspirados en sus ideas han tenido un efecto profundo en la vida diaria de millones de personas.

Para comenzar, se cuestiona cada vez más la metodología de cálculo que llevó a de Soto a obtener esa cifra muy improbable de capital muerto existente. Algunos analistas han señalado que su entendimiento de la función y construcción social de los derechos de propiedad individuales de la historia europea y estadounidense no es del todo correcto (Payne 2001). Otros critican su simplificación excesiva (o incluso conceptos erróneos) de la compleja dinámica de los mercados de suelo urbano informales y formales (Bourbeau 2001). Quien esto escribe ha hecho énfasis en la función específica (¡quizás única!) de la posesión del suelo en los países en vías de desarrollo,



Este desarrollo habitacional privado para familias de bajos ingresos en una zona rural de El Salvador está construido en suelos baratos que carecen de facilidades de acceso a servicios urbanos y centros de empleo, lo que crea dificultades de vida para los residentes potenciales.

especialmente en América Latina, donde la histórica combinación de mercados de capital débiles, economías de alta inflación y sistemas de seguridad social deficientes ha convertido el valor del suelo en un mecanismo de capitalización fundamental, generador de una cultura de especulación de larga data y de una herencia de patrimonialismo y clientelismo político. Este proceso, además de generar ilegalidad urbana, ha influido profundamente en las condiciones de acceso a la vivienda y suelos urbanos y en la distribución espacial de equipos y servicios públicos.

Otra observación crítica es que de Soto no considera el hecho de que el pobre, a pesar de su pobreza, ya ha acumulado activos a través del acceso al crédito, si bien no de instituciones formales. De hecho, de Soto no aporta indicios de que los bancos y otros institutos oficiales financieros y de crédito estarían preparados para proporcionar crédito sistemático al pobre, aun cuando la experiencia prueba justamente lo contrario. En el Perú de de Soto, por ejemplo, muy pocas personas han podido obtener créditos oficiales a pesar de haber participado en un programa de regularización masivo (Riofrío 1998; Calderón 2001). No sólo eso, sino que estudios realizados en Colombia y otros países latinoamericanos han indicado que los mismos pobres no estarían interesados en obtener crédito oficial dadas las implicaciones socioeconómicas y fiscales de este proceso (Gilbert 2001). Asimismo, estudios recientes han cuestionado la sostenibilidad urbana y socioeconómica de asentamientos ya legalizados en México, Perú, El Salvador y otros países en seguimiento de las

ideas de de Soto (Duhau 2001; Kagawa 2001; Zeledón 2001). Tales programas se han limitado, exclusivamente y de manera artificial, a la legalización formal de asentamientos informales, sin incorporar programas adecuados de modernización u otros programas socioeconómicos, y por tanto no han podido lograr la integración socioespacial.

Desde nuestra perspectiva especialista en materia jurídica, observamos tres fallas principales en el razonamiento de de Soto. Primero que todo, al hablar sobre la importancia de legalizar los asentamientos informales, él no ha cuestionado la naturaleza del sistema jurídico, que es el primer generador de la ilegalidad urbana. En nuestra opinión, cualquier discusión sobre leyes e instituciones jurídicas debe estar respaldada por un entendimiento crítico de la naturaleza del proceso legislativo, como también por las condiciones para la aplicación de la ley y la dinámica del proceso de construcción social de la ilegalidad urbana. En particular, hemos argumentado que el tratamiento jurídico de los derechos de propiedad debe separarse del contexto estrecho e individualista de la ley civil para poder interpretar la materia bajo un criterio de orientación social de la ley urbana pública redefinida (Fernandes 2001).

En este contexto, de Soto no sólo dista de ser radical, sino que es más bien bastante conservador. No ha podido calificar la discusión sobre derechos de propiedad y pareciera suponer que existe una definición “natural” universal y no histórica de tales derechos, a pesar de que tanto en países latinoamericanos como en otros países en desarrollo el Estado ha dado diferentes tratamientos a las diversas formas de derechos de propiedad (financieros, industriales, intelectuales, etc.) y a las relaciones sociales que los rodean, facilitando así grados varios de intervención estatal en el dominio de las relaciones de propiedad económicas. Únicamente para el suelo y los bienes inmuebles (formas muy específicas del derecho de propiedad), el Estado no ha afirmado la noción de la función social de la propiedad frente al abordaje individualista dominante dado a tales derechos por la legislación civil anacrónica (Fernandes 1999). Para poder implementar cualquier reforma de ley tal como la propuesta por de Soto, es necesario estudiar los factores históricos y políticos que han permitido la supervivencia del liberalismo legal clásico en América Latina. No podemos pasar por alto la relación cercana y al mismo tiempo contradictoria que hay entre legalidad e ilegalidad (Fernandes y Varley 1998). Tal abordaje crítico a la ley ciertamente serviría para descalificar los razonamientos de de Soto referentes a que el derecho de propiedad individual formal e incondicional puede ser un arma para combatir la delincuencia y el terrorismo.

Una segunda falla de de Soto es que, tal como se ha demostrado en investigaciones realizadas en muchos países en vías de desarrollo, en presencia de ciertas condiciones sociales, políticas e institucionales, los habitantes de los asentamientos informales ya pueden compartir una percepción eficaz de tenencia, tener acceso a crédito y servicios públicos informales (y algunas veces formales) e invertir en mejoras a sus viviendas, todo ello sin la necesidad de títulos legales (Payne y otros 2002).

En tercer lugar, y aún más importante, está demostrado que aunque el reconocimiento de títulos individuales de propiedad absoluta puede promover la seguridad individual de tenencia legal,

no garantiza la integración socioespacial. A menos que el proceso de otorgamiento de títulos se haga dentro del contexto de una serie de políticas públicas que consideren las condiciones urbanas, político-institucionales y socioeconómicas, se corre el riesgo de que los programas de legalización más bien agraven los procesos de exclusión y segregación. Como resultado, es posible que los beneficiarios originales de los programas no puedan permanecer en el suelo legalizado, aunque esto justamente debería ser el objetivo final de los programas de regularización, especialmente en suelos públicos.

Además, contrario a las afirmaciones de de Soto, los programas de regularización han tenido muy poco efecto sobre la pobreza social, en parte porque los mecanismos tradicionales de banca y financiamiento no los han acogido. La raíz del problema es más profunda puesto que los programas de regularización son esencialmente de naturaleza “remedial”. La única manera de que puedan tener un efecto más profundo sobre la pobreza urbana es convirtiéndolos en parte de un grupo más amplio de políticas públicas preventivas diseñadas para promover una reforma urbana general y respaldadas por políticas socioeconómicas dirigidas a la generación de empleos e ingresos. La economía de mercado tiene un papel fundamental en este proceso, pero también se requieren relaciones intergubernamentales sistemáticas, asociaciones público-privadas, y por encima de todo, una movilización social renovada. Además, de Soto no ha considerado las implicaciones básicas que tendría la legalización del suelo desde la perspectiva del medio ambiente y del papel de la mujer.

Para evitar estos efectos nocivos es fundamental identificar y entender los factores que contribuyen al fenómeno de la ilegalidad urbana, a saber, la combinación de mercados de suelo y sistemas políticos además de los sistemas de élite y de exclusión tan típicos de América Latina. Si se quiere legalizar lo ilegal, se deben utilizar estrategias político-jurídicas innovadoras para promover la articulación de la tenencia de suelo individual con el reconocimiento de derechos de vivienda social que faciliten la permanencia de los ocupantes en sus asentamientos ya existentes. No podemos limitar el derecho a la vivienda al derecho a la propiedad individual.

Es necesario que las nuevas políticas de tenencia integren cuatro factores principales: instrumentos jurídicos que creen derechos eficaces; leyes de planificación urbana con sesgo social; organismos político-institucionales y mecanismos de gestión urbana democrática y políticas macrosocioeconómicas de inclusión. La búsqueda de soluciones jurídico-políticas innovadoras debe también incorporar esa dimensión siempre olvidada del papel de la mujer y un intento claro de reducir los efectos que tienen tales políticas en el mercado de suelo. Los beneficios de las inversiones públicas deben estar a disposición de los pobres urbanos y no de los promotores de suelos privados, tal como ha ocurrido frecuentemente en los asentamientos que se han regularizado en seguimiento de las propuestas de de Soto.

Para concluir, opinamos que los programas de regularización deben aplicarse a grupos específicos, teniendo en cuenta el contexto local histórico, cultural y político como también los arreglos de tenencia ya existentes, tanto legales y habituales como formales e informales. Igualmente, tanto administradores públicos como legisladores no deben ceder a la presión de homogeneizar las leyes

de suelo y propiedad. No hay duda de que la propiedad individual es siempre una opción atractiva que hay que considerar, pero hay muchas otras opciones jurídico-políticas.

Hernando de Soto está en lo correcto cuando cuestiona la legitimidad de los sistemas jurídicos de exclusión. El problema es que él da por sentado que el reconocimiento de la propiedad individual es garantía de la legitimidad a pesar de que otras investigaciones han demostrado que tal cosa no es necesariamente cierta. Aunque tiene razón cuando manifiesta que los legisladores no entienden bien el proceso económico, muchos observadores piensan que es de Soto quien no entiende y quien necesita recibir unas cuantas lecciones sobre los procesos económicos y jurídicos.

REFERENCIAS

- Bourbeau, Heather. 2001. Property wrongs: How weak ideas gain strong appeal in the world of development economics. *Foreign Policy* (November/December): 78–79.
- Calderón Cockburn, Julio A. 2000. Análisis comparativo de la población beneficiaria y la no beneficiaria por el Plan Nacional de Formalización. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): 65-92.
- Duhau, Emilio. 2001. Impactos de los programas de regularización: notas a partir de la experiencia mexicana. Trabajo presentado en el curso “Mercados de suelo informales: Regularización de la tenencia del suelo y programas de modernización urbana” del Instituto Lincoln en Cambridge, Massachusetts (octubre).
- de Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Perú: Editorial El Barranco. <http://www.ild.org.pe/esp/other3.htm>.
- _____. 2000. *El misterio del capital*. Perú: Editorial El Comercio. http://www.ild.org.pe/esp/mystery_spanish.htm.
- Fernandes, Edésio. 1999. Redefining property rights in the age of liberalization and privatization. *Land Lines* 11(6): 4–5.
- _____. 2001. Law and the production of urban illegality. *Land Lines* 13(3): 1–4.
- Fernandes, Edésio y Ann Varley, eds. 1998. *Illegal cities: Law and urban change in developing countries*. London: Zed.
- Gilbert, Alan. 2001. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make? Trabajo presentado en el Taller N-AERUS en Leuven, Bélgica (junio).
- Kagawa, Ayako. 2001. Policy effects and tenure security perceptions of Peruvian urban land tenure regularization policy in the 1990s. Paper presented at N-Aerus Conference in Leuven, Belgium (May 23-26). http://www.naerus.net/sat/workshops/2001/index_papers.html
- Mammen, David. 2001. Roundtable discussion for the international division of the American Planning Association. *Interplan* (June): 2–9.
- Payne, Geoffrey. 2001. The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. *Habitat Debate* (September) 7(3): 23.
- Payne, Geoffrey y otros. 2002. *Land, rights and innovations: Secure land for the urban poor*. London: International Technology Development Group (ITDG).
- Riofrío, Gustavo. 1998. Why have families mortgaged so little? Trabajo presentado en el Taller del Instituto Lincoln “Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe”. Cambridge, Massachusetts (julio).
- Zeledón, Aída. 2001. Tierra urbana y procesos de regularización en El Salvador. Problemas de hecho y de derecho. Trabajo presentado en el curso “Mercados de suelo informales: Regularización de la tenencia del suelo y programas de modernización urbana” del Instituto Lincoln en Cambridge, Massachusetts (octubre).

2.9

El misterio del crédito

Julio Calderón Cockburn | Abril 2002

La introducción de programas de adjudicación de títulos de propiedad al mercado de suelo informal parecía ser la solución mágica al problema de la pobreza en países del tercer mundo. Varios gobiernos suspiraron de alivio al pensar que la lucha contra la pobreza ya no requeriría las complejas y estresantes medidas de redistribución, eternas causantes de conflictos entre clases y grupos sociales. Según esta fórmula mágica, bastaría con que los habitantes urbanos informales (alrededor del 50 % de la población de las grandes ciudades) registraran sus propiedades formalmente para obtener los títulos de propiedad, para entonces poder obtener préstamos hipotecarios de bancos privados. Con sus títulos y su recién adquirido acceso a los préstamos, la población necesitada podría aumentar su capital inmobiliario, mejorar sus viviendas y establecer pequeños negocios (de Soto 1986; 2000).

Con objeto de someter esta hipótesis a prueba y a petición del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI), el autor realizó un estudio de la política de registro predial oficial de Perú, bajo la cual se otorgaron más de un millón de títulos de propiedad entre 1996 y 2000. Los encargados de ejecutar esta política fueron la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y el Registro Predial Urbano (RPU). Tal como se estableció en el Decreto de Ley 803 de Perú de marzo de 1996, la política de registro predial 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. Basado en la información aportada por las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) de 1998 y 1999 realizadas por el INEI, en el estudio se analizaron datos de viviendas que habían sido adquiridas a través de invasiones u otros medios ilegales y que carecían de títulos de propiedad o bien se los había otorgado COFOPRI a través del proceso de regularización. De un total de 3.572.091 unidades habitacionales urbanas para ambos años, la base de datos del estudio incluyó 913.335 unidades en 1998 y 1.033.480 en 1999. El indicador utilizado para determinar el acceso al crédito fue el financiamiento obtenido

para la ampliación de la vivienda u otros gastos para el hogar, mientras que para determinar las condiciones de vida se utilizaron como indicadores la estructura de la vivienda y la existencia de servicios básicos.

Los promotores de la regularización de la propiedad en Perú sostienen la necesidad de otorgar títulos de propiedad a gran escala reconociendo la ocupación informal (es decir, legalizando la tenencia del suelo) y adjudicando títulos de propiedad registrada, a fin de establecer los vínculos necesarios para abrir las puertas al crédito formal. El registro oficial es el procedimiento jurídico por el cual el derecho a la propiedad lleva a la tenencia legal. En forma particular, el



Para mejorar sus hogares, los propietarios de viviendas informales y regularizadas prefieren utilizar sus propios recursos o pedir ayuda financiera a familiares y amigos antes que obtener préstamos bancarios.

registro formal establece vínculos entre la legalización de suelo y propiedades y el acceso a hipotecas a través de la banca privada. Tal como lo establece la Asociación Path to Property (organización dedicada a la promoción mundial de estas políticas), detrás del proceso de registro formal se esconde la filosofía de que la prosperidad de los países con economías de mercado se debe principalmente a sus adecuados sistemas de propiedad, que permiten operar sus mercados mediante derechos de propiedad intercambiables en un mercado amplio.

Los derechos de propiedad deben formalizarse y los instrumentos de intercambio de acceso universal deben registrarse en un sistema central regido por reglamentos y normas jurídicas. Así, los tenedores pueden presentar pruebas irrefutables de su propiedad y protegerse contra el fraude y la incertidumbre. Por consiguiente, el registro oficial de la propiedad facilita canalizar la “energía” del sector informal hacia economías de mercado organizadas y prósperas. Vista desde esta perspectiva, la informalidad no es otra cosa que la incapacidad de los gobiernos de hacer que sus leyes satisfagan las verdaderas circunstancias en que su gente vive y trabaja. No obstante, tal punto de vista no logra reducir un fenómeno complejo a su dimensión jurídica y descuida sus aspectos económicos.

POLÍTICA Y RESULTADOS DE LA TITULACIÓN DEL SUELO

Con el objeto de acelerar la distribución de los títulos de propiedad y evitar problemas burocráticos, se transfirió esta responsabilidad de las municipalidades a COFOPRI. El Banco Mundial apoyó esta política y en diciembre de 1998 otorgó a COFOPRI un préstamo de US\$38

TABLA 2.9.1 Mejoras de viviendas regularizadas e informales fuera de Lima, 1998–1999 (%)

	1998			1999		
	Regularizadas	Informal	Diferencia	Regularizadas	Informal	Diferencia
Mejoras de paredes	67,0	41,5	25,5	78,5	44,0	34,5
Mejoras de pisos	75,6	48,0	27,6	80,0	54,0	26,0
Mejoras de techos	61,0	21,0	40,0	78,0	23,0	55,0

millones. Entre 1996 y 2000 se otorgaron 1.134.000 títulos de propiedad debidamente inscritos, 645.165 de ellos en Lima, 112.631 en Arequipa y 74.180 en Trujillo (las tres ciudades más grandes de Perú, en ese orden). Si bien es innegable el éxito de la política de registro formal en términos de distribución y registro de títulos de propiedad, es cuestionable haber eliminado la figura de las municipalidades en el proceso y mermado su función jurídica en el sistema urbano.

Una vez ejecutada la política, se observó una estrecha relación entre el registro oficial de propiedad y las condiciones de vida en Lima. Entre 1998 y 1999 las viviendas regularizadas de la ciudad capital (antiguamente ilegales o informales) mostraron mejoras de construcción en paredes, pisos y techos; sin embargo, también se observaron mejoras de paredes y pisos en las viviendas no regularizadas. En el resto del país, el número de viviendas informales de las áreas urbanas sobrepasa al de viviendas regularizadas.

Si bien entre 1998 y 1999 el número de viviendas regularizadas fuera de Lima aumentó (de 17.929 a 48.869), también aumentaron las carentes de títulos de propiedad (de 371.005 a 392.436), lo cual pone en evidencia la persistencia de los mecanismos de invasión. Entre 1998 y 1999 aumentó la disparidad entre los diferentes tipos de mejoras hechas a las viviendas regularizadas y las informales fuera de Lima para la mayoría de las categorías (ver tabla 2.9.1).

Si se observa la relación entre los títulos de propiedad oficiales y el acceso al crédito, los resultados del estudio muestran que el 34 % de las viviendas de Lima a las que COFOPRI otorgó títulos de propiedad en 1998 (23.965 de un total de 70.725 viviendas) consiguieron varios tipos de financiamiento provenientes de bancos, agencias de préstamo o familiares, para efectos de hacer mejoras o renovaciones en sus hogares. En 1999 alrededor del 18,3 % de las viviendas tituladas (23.804 de un total de 129.588) obtuvieron tal financiamiento. Si bien no se dispone de información oficial sobre el número de solicitudes de crédito que fueron rechazadas, tal resultado demuestra que los hogares oficialmente registrados que adquieren acceso a los préstamos constituyen una minoría, y que de hecho, el número de ellos está en descenso. Varios factores complejos pueden explicar esta situación, entre ellos la recesión económica, la tasa de incumplimiento de pago del 10 % para los préstamos de la banca privada, la renuencia a otorgar préstamos al sector pobre de la población y los temores que tienen estos propietarios a hipotecar sus hogares y sus tierras.

De la misma manera, el número de préstamos bancarios otorgados en Lima a propietarios debidamente titulados disminuyó entre 1998 y 1999 (de 12.750 a 8.993). En cambio, en

el mismo período aumentó el uso de recursos propios para financiar las mejoras a las viviendas (de 12.282 a 14.811). Como puede verse, no sólo una gran mayoría de los propietarios está gastando fondos propios en sus viviendas, sino que también se les está dificultando lograr el acceso a instituciones de crédito, todo esto a pesar de tener el registro formal de sus propiedades. Un estudio realizado por COFOPRI-DESCO (Riofrío 2001) identificó varias características que comparten las personas que están dispuestas a hipotecar sus propiedades:

- pertenecen a familias nucleares estables;
- marido y mujer son asalariados;
- tienen mentalidad empresarial y disposición a correr riesgos;
- manejan negocios propios (micronegocios, taxis, etc.);
- están informadas sobre el Registro de Suelo Urbano.

De los 12.750 hogares oficialmente registrados y regularizados en Lima que también recibieron préstamos bancarios en 1998 para fines de renovaciones y mejoras, el 52,6 % los obtuvo a través del Banco de Materiales y el 47,4 % de la Empresa Nacional de Construcciones y Edificaciones (ENACE). En 1999, 8.993 hogares oficialmente registrados y regularizados recibieron préstamos para renovaciones y mejoras, el 84,43 % del Banco de Materiales y el 15,57 % de la ENACE. Puesto que ambas son entidades públicas que otorgan préstamos subsidiados (a la misma tasa de interés anual de 7 %), no hay conexión entre el registro propietario oficial a través de los programas de regularización y el acceso a préstamos de la banca privada.

En cuanto al financiamiento para otras clases de gastos domésticos, en 1999 apenas el 8,7 % de los hogares registrados en Lima (11.323 de un total de 129.588) recurrieron a alguna clase de ayuda financiera. Dado que ninguna entidad pública otorga préstamos para este tipo de gastos, la mayoría de los hogares recibe el financiamiento por parte de amigos y parientes (47 %) u otras fuentes como agencias de préstamos (25 %). Sólo el 28 % de estos 11.323 hogares registrados obtuvieron préstamos de la banca privada para gastos del hogar.

En otras áreas urbanas, la situación de los hogares oficialmente registrados es diferente a la de Lima. En 1998 el uso de fondos propios superó a los préstamos bancarios para efectos de realizar



Un desarrollo comercial de viviendas en una comunidad enrejada (en primer plano) compite por suelo de la periferia urbana con un asentamiento informal autoproducido (al fondo).

mejoras a la vivienda (78,7 % en comparación con 21,2 %), mientras que lo contrario ocurrió en 1999 (51,3 % de préstamos bancarios en comparación con 42,9 % de fondos propios). En 1998 todos los préstamos fueron préstamos públicos otorgados por el Banco de Materiales, mientras que en 1999 el 93 % provino de dicha fuente. En cuanto a los préstamos para otros gastos domésticos, sólo el 13 % de los hogares oficialmente registrados (6.163 de un total de 47.302) recibieron en 1999 algún tipo de financiamiento. De este pequeño grupo, el 45 % recibió asistencia financiera de agencias de préstamos y otras fuentes; el 34 %, de amigos y parientes, y el 21 % de sus empleadores o centros de trabajo. Ninguno de ellos obtuvo fondos de la banca privada.

CONCLUSIONES

El estudio arrojó las siguientes conclusiones en cuanto a la relación que hay entre el registro oficial de títulos y el acceso al crédito:

- En general, y pese al aumento de las propiedades regularizadas entre 1998 y 1999, el acceso a préstamos disminuyó durante ese período. Este hecho coincidió con la recesión económica y problemas afines que afectaron a los bancos privados.
- El uso de recursos personales supera al de los préstamos bancarios como fuente de financiamiento para la ampliación de las viviendas, tanto regularizadas como informales. Los préstamos para otros gastos domésticos provienen principalmente de parientes y amigos, seguido por bancos privados y sistemas prestamistas informales. Las familias de bajos recursos utilizan principalmente fondos propios o provenientes de redes sociales para efectuar mejoras a sus viviendas (regularizadas e informales); los recursos de instituciones formales públicas o privadas son secundarios.
- Como hecho sorpresivo, los hogares informales gozan de más acceso a préstamos de la banca privada que los regularizados. Por ejemplo, en 1999 el 100 % de los préstamos para mejoras a las viviendas regularizadas por COFOPRI en Lima fueron préstamos públicos (es decir, no hubo préstamos privados), mientras que el 28 % de las viviendas no regularizadas obtuvo préstamos privados. Estos números sugieren que los criterios de préstamos que usa la banca privada se basan en la estabilidad laboral y las entradas mensuales fijas, más que en la tenencia de suelo. La información obtenida de la ENAHO muestra que en 1998 el 25 % de las familias ocupantes de viviendas informales ganaron aproximadamente US\$747,50 por mes, cifra equivalente a 6 a 7 salarios mínimos mensuales. En contraste, apenas el 12 % de las familias ocupantes de propiedades registradas oficialmente y regularizadas por COFOPRI recibieron un salario comparable. Esta paradójica situación, en la que los propietarios de títulos no tienen acceso a los bancos privados mientras que quienes carecen de títulos tienen mayores entradas económicas y mejor acceso a préstamos, quizás pueda explicarse por el hecho de que COFOPRI, en su empeño de otorgar rápidamente un gran número de títulos y de crear impacto político, concentró sus esfuerzos en barrios más recientes y fragmentados donde era fácil

identificar a los propietarios, en desmedro de barrios más antiguos donde las familias conviven con varias generaciones bajo un mismo techo, lo que dificulta la identificación de propietarios.

- Tanto para las propiedades regularizadas como las informales, las principales fuentes de préstamo fueron entidades públicas que otorgaron préstamos subsidiados (p. ej., el Banco de Materiales).

Como puede observarse, no existe una relación directa entre el número de títulos de propiedad otorgados a los ocupantes informales y su subsiguiente acceso a préstamos de la banca privada. Esta conclusión fue confirmada cuando el gobierno de transición, luego de la salida del ex presidente Alberto Fujimori (1990-2000), reveló en 2001 que se habían registrado apenas 12.388 hipotecas en el RPU en todo el país, lo cual equivale a apenas un 5 % de los beneficiarios potenciales. Si bien los centros de registro pueden ser útiles, ciertamente no hay suficientes para incrementar el acceso al crédito. Una política eficaz requiere el estudio profundo de un número de factores diferentes, entre ellos:

- Las políticas en que se basan los préstamos de la banca privada. Tanto en América Latina como en los Estados Unidos abundan las políticas discriminatorias (por ejemplo, los tratamientos negativos que se dan a las poblaciones de bajos recursos).
- La cultura popular del crédito, particularmente el miedo que siente el pobre de perder su propiedad (¡prácticamente su único activo!), como también la falta de entendimiento de los conceptos de títulos de propiedad, crédito e incluso banca. Es importante estudiar los patrones de inercia cultural sometidos a prueba por este tipo de políticas y considerar las oportunidades educativas que podrían facilitar estos procesos.
- La renuencia de la población a registrar sus propiedades y a utilizar los registros.

Este artículo y la investigación que lo respalda no pretenden menoscabar la importancia de las políticas diseñadas para facilitar el acceso al crédito de la población pobre mediante programas de regularización. Por el contrario, dichas políticas son importantes y deben incentivarse, aunque no podemos sugerir que constituyan el único medio para atacar la pobreza urbana. Para que el sistema pueda mejorar, es fundamental contar con un mejor entendimiento del sistema de crédito y de la cultura de crédito popular, así como también desarrollar programas de asistencia financiera que hagan frente a la resistencia que tienen los pobres y la banca a las hipotecas.

REFERENCIAS

- de Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Perú: Editorial El Barranco. <http://www.ild.org.pe/esp/other3.htm>.
- _____. 2000. *El misterio del capital*. Perú: Editorial El Comercio. http://www.ild.org.pe/esp/mystery_spanish.htm.
- Riofrío, G., J. Calderón y M. Zolezzi. 2001. *Estudio sobre cultura registral*. Lima: COFOPRI-DESCO. Agosto.

2.10

La regularización de la tierra urbana en Perú

Julio Calderón Cockburn | Mayo 1998

En el área metropolitana de Lima, el acceso a la tierra urbana por parte de los sectores populares presenta un historial de problemas que son resultado de la combinación de una ocupación irregular y espontánea de la tierra con políticas de corto alcance para regularizar la tenencia de las tierras. En vez de contribuir a una solución, estas políticas diseñadas para resolver o mitigar la ocupación irregular han aumentado el problema.

El seminario “Gobiernos locales y gestión del suelo urbano: Perú y América Latina”, llevado a cabo en Lima en febrero, reunió a representantes municipales, expertos de América Latina y líderes de la comunidad para debatir si el actual marco regulador garantiza el crecimiento ordenado y equitativo de Lima y de otras ciudades peruanas. El programa fue organizado por el Instituto Lincoln, el Instituto de Desarrollo Urbano CENCA (organización no gubernamental de la comunidad), la Asociación de Municipalidades del Perú y la red de políticas de suelo de Habitat International Coalition (HIC).

POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN

Por regularización de la tierra se entiende en general el proceso de intervención pública en zonas ocupadas ilegalmente, a fin de proveer mejoras de infraestructura urbana y reconocer títulos de propiedad u otros derechos de ocupación. Muchos países en desarrollo requieren políticas de regularización para contrarrestar los patrones irregulares (y a veces ilegales) de desarrollo de la tierra, en los que la ocupación del terreno e incluso la construcción de viviendas precede a la instalación de obras de infraestructura y a la documentación legal.

Desde 1961 el gobierno central de Perú ha apoyado políticas que permitieron que la población de bajos ingresos ocupara las tierras públicas vacantes, consideradas como un recurso natural de “banco de tierras”. La mayor parte de estos terrenos eran arenosos, casi desérticos, ubicados en los alrededores de Lima y de poco valor comercial. Para 1993, un 34 % de la población de Lima vivía en “barriadas” o asentamientos irregulares.

Ante la ausencia de políticas eficaces que garanticen el acceso legal y organizado a la tenencia de la tierra, la permisividad que dio pie al desarrollo irregular de estas áreas periféricas ha llevado a una crisis que domina actualmente el debate de las políticas relativas a la tierra urbana (ver cuadro). Muchos funcionarios gubernamentales y otros observadores reconocen que el sistema en sí mismo fomenta y permite el crecimiento informal e irregular, y que algunas de las políticas diseñadas para regularizar la tierra han contribuido en la práctica a crear más irregularidades.

PROBLEMAS DEL MANEJO DE LA TIERRA URBANA

El manejo de las políticas de la tierra urbana en Perú está siendo reexaminado debido a tensiones entre el gobierno central y el gobierno municipal. Entre 1981 y 1995 las municipalidades administraron los procedimientos, autorizaciones y políticas relacionados con la regularización de la tierra. En 1996 el gobierno peruano centralizó la administración de los recursos económicos sobre la vivienda y el desarrollo urbano, retomando así los temas de regularización. Esta centralización política, administrativa y fiscal ha creado serias ineficacias e ineficiencias puesto que las agencias de los gobiernos municipales tienen que seguir respondiendo a las demandas diarias de la población respecto a tierra y vivienda.

También existen tensiones a causa de las contradicciones entre el marco jurídico y el mercado informal de las transacciones cotidianas. Esta falta de relación se refleja en la falta de comprensión y desconfianza que existe entre las autoridades y los agentes privados e individuos que operan fuera del marco de las políticas formales.

A pesar de los intentos por parte de municipalidades y organizaciones no gubernamentales de mejorar la coordinación e implementación de las políticas de la tierra que afectan a los mecanismos del mercado formal e informal, los líderes políticos todavía toman las decisiones finales. Esta situación agrava la politización de la gestión pública (por ejemplo, a través de políticas creadas para satisfacer a los políticos en vez de a la comunidad), al mismo tiempo que fomenta una perspectiva de corto plazo, puesto que la autoridad gobernante está más interesada en el trabajo inmediato que en el seguimiento

POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA EN LIMA

Febrero 1961-1980: Se estableció la Ley 13517 que responsabilizaba a varias agencias del gobierno central de la regularización de los procedimientos de tenencia de la tierra, pero sólo se emitieron 20.000 títulos.

1981-1995: La función de emisión de títulos fue transferida a la municipalidad de Lima y la entrega de títulos de propiedad de la tierra aumentó a unos 200.000. En los años noventa la capacidad de entrega de títulos disminuyó gradualmente hasta generar una crisis en el mercado de la tierra.

Abril 1996: La Comisión del Estado de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) asumió las responsabilidades que estaban asignadas a la municipalidad. A partir de la promesa presidencial de incorporar la población de bajos ingresos al proceso del mercado de la tierra, se entregaron cerca de 170.000 títulos de propiedad entre julio de 1996 y julio de 1997. Se espera emitir 300.000 títulos más para el año 2000. Sin embargo, COFOPRI afirma que el 90 % de los títulos entregados antes de 1995 presenta problemas de registro, de manera tal que muchos de los títulos entregados desde 1996 son revisión de otros entregados anteriormente. En consecuencia, es difícil determinar la cantidad exacta de títulos emitidos bajo cada administración.



Ejemplo de un asentamiento informal en Lima.

detallado de planes de desarrollo que requieren un plazo más largo para su ejecución. Como resultado, los problemas graves de crecimiento de Lima no reciben una respuesta adecuada del marco regulador, jurídico y político actual.

PROBLEMAS COMUNES

Un aspecto importante de este seminario en Perú fue el intercambio de experiencias con otras ciudades latinoamericanas y asiáticas donde los gobiernos municipales pueden utilizar recursos públicos para promover ciudades más orde-

nadas. Aun cuando los problemas del manejo de la tierra son amplios y complejos, se identificaron ciertos problemas comunes que deberán analizarse en programas futuros:

- El desarrollo de políticas públicas e iniciativas de la comunidad para recuperar el valor de la tierra “intermedia”, que se encuentra en proceso de desarrollo y es frecuentemente la más vulnerable a la especulación.
- Programas municipales de vivienda que utilicen el marco jurídico existente para fomentar la ocupación ordenada del espacio.
- La necesidad de promover la coordinación entre los diversos agentes públicos y privados, así como mecanismos que apoyen créditos financieros para la población de bajos ingresos, la construcción de viviendas, los servicios básicos de infraestructura y las estrategias de participación vecinal.
- Las políticas de regularización de la tierra y su articulación con políticas de acceso a la tierra, para romper el círculo vicioso de irregularidades que causa los problemas actuales de manejo y de crecimiento urbano.
- Mayor comprensión de la dinámica de los mercados formales e informales de la tierra por parte de los encargados de desarrollar e implementar las políticas apropiadas para dirigir las complejas actividades vinculadas al mercado de tierras.

2.11

Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia

Margaret Everett | Noviembre 1999

Muchos gobiernos latinoamericanos han mejorado el proceso de legalización de los asentamientos periféricos y han reconocido el derecho a la vivienda y la postura de las Naciones Unidas que condena los desalojos forzosos como violaciones de los derechos humanos. Así y todo la práctica del desalojo persiste, con repercusiones devastadoras para familias y vecindades y para con los esfuerzos de mejoramiento de grandes áreas urbanas. Al perpetuar un clima de miedo e incertidumbre, esta amenaza hace que la gente pierda las ganas de invertir recursos y mano de obra en sus hogares y barrios.

Los desalojos en América Latina surgen del fenómeno de ocupación ilegal, producto a su vez de factores como la urbanización incontrolada, la falta de recursos financieros por parte de la población pobre y de los gobiernos municipales, y la carencia de títulos de propiedad legales o debidamente registrados. En tales circunstancias, la necesidad de supervivencia impulsa al pobre urbano a valerse de una variedad de mecanismos como subdivisiones ilegales, invasiones y viviendas autoconstruidas para satisfacer sus necesidades de alojamiento y de comunidad.

Los moradores de Chapinero Alto, al noreste de Bogotá (Colombia), han enfrentado 30 años de intentos de desplazamiento y desalojo. Muchas de las familias que viven en esta periferia urbana montañosa son descendientes de los trabajadores de haciendas situadas en la región de la sabana (alto llano). Conforme las haciendas se vendieron para dar paso a la expansión urbana, los trabajadores no tuvieron más alternativa que vivir en las colinas, cuyo valor era considerado despreciable por los desarrolladores inmobiliarios de mediados del siglo XX.

A principios de los años setenta, los anuncios del plan de construcción de una autopista generaron una oleada especulativa y varios intentos de expulsión. Los moradores y sus aliados en universidades e instituciones religiosas formaron un frente social masivo que impidió varios desalojos, pero que no pudo detener la especulación. Para la época de finalización del proyecto (mediados de los años ochenta) pocas familias habían tenido que salir para dar paso a la carre-

tera, pero los barrios tuvieron que volver a hacer frente a otra oleada de intentos de desalojo.

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

REFUGIADOS DEL DESARROLLO

Las causas de los desalojos son variadas, pero típicamente se atribuyen directa o indirectamente a proyectos de renovación urbana. Debido a la creciente escasez de terrenos urbanizados, la competencia y los desalojos obligan a los moradores de los asentamientos informales a trasladarse a la periferia. En Bogotá, la expansión de la ciudad ha convertido a Chapinero Alto en uno de los predios más codiciados de la ciudad. A las víctimas de los desalojos o “refugiados del desarrollo” se les acusa frecuentemente de obstaculizar el progreso cuando protestan, y raramente se les ofrece una indemnización o participación en programas de reubicación. En los casos de especulación, a menudo las familias se ven obligadas a pasar el trago amargo de ser despojadas de sus hogares prácticamente sin previo aviso.

Los gobiernos municipales desempeñan un papel principal en los procesos de desalojo, junto con propietarios de tierras, empresas urbanizadoras, cuerpos policiales y fuerzas armadas. Sacar a los pobres de los predios deseables no sólo facilita emprender proyectos de infraestructura e inmuebles de lujo, sino que también libera al rico del contacto diario con el pobre. Gobernantes y promotores suelen defender sus acciones en aras del embellecimiento y mejoramiento de la ciudad, o aseveran que las barriadas pobres son un caldo de cultivo de problemas sociales. Además, cada vez más se justifican los desalojos tras el escudo de la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Todas estas razones han sido utilizadas por funcionarios gubernamentales y propietarios de títulos para eliminar los barrios pobres de Chapinero Alto.

Cuando las familias se ven obligadas a salir de sus predios, no sólo pierden sus tierras y sus hogares, sino también sus vecinos, comunidades y círculos sociales. El estrés psicológico y los daños a la salud causados por meses de incertidumbre pueden ser terribles. Frecuentemente los niños pierden meses de escuela, y sus padres deben viajar distancias considerables para llegar a sus trabajos. Los resultados de estudios antropológicos han demostrado que al dispersarse la población se desmantelan las redes de ayuda mutua y los círculos sociales; éstas son herramientas críticas de supervivencia para los pobres urbanos, quienes suelen encarar problemas económicos e incertidumbre. Estas redes de protección son irremplazables, incluso en los casos en que las familias reciben una indemnización. Por último, el desalojo entraña un alto riesgo de empobrecimiento, especialmente para las personas carentes de títulos de propiedad, puesto que generalmente no reciben indemnización.

En 1992 el gobierno de Bogotá desalojó a un grupo de 30 familias tras una violenta disputa con un propietario. La ciudad trasladó las familias a una escuela abandonada, donde vivieron durante varios meses esperando las viviendas de interés social prometidas por el alcalde. A medida que pasaron los meses y se evaporó la promesa de las viviendas, los problemas de estrés, salud y pérdida de ingresos y educación ocasionaron efectos graves: varios de los hombres abandonaron a sus familias, hubo incidentes de violencia doméstica y se desintegraron las relaciones sociales. Para el año 1997 las familias se habían dispersado y estaban viviendo dondequiera que pudieron conseguir vivienda en la ciudad.

Una de las consecuencias más dolorosas del desalojo es la repercusión negativa que tiene esa permanente inseguridad sobre todos los asentamientos irregulares. Sin importar si al final se hace o no realidad, la amenaza constante del desahucio afecta vastas zonas de ciudades en desarrollo y frena las inversiones en viviendas y servicios, tan necesarias para resolver los problemas de las barriadas. Ésta es una de las razones que imponen estudiar la práctica de los desalojos forzosos dentro del marco de los derechos humanos. El problema continuará hasta tanto la seguridad de tenencia y de una vivienda adecuada no sean protegidas como derechos humanos.

DESALOJOS Y DERECHOS HUMANOS

Dadas las consecuencias sociales de amplio efecto que tienen los desalojos forzosos, no es de sorprender que los mismos quebranten un buen número de derechos humanos. Para empezar, obviamente comprometen el derecho a la vivienda, defendido por el derecho internacional en forma cada vez más explícita. El derecho a la vivienda fue establecido por vez primera en 1948, en el artículo 25 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos. La Declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo, la Declaración de los Derechos del Niño, la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos y otros congresos también afirman el derecho a la vivienda, así como lo hacen más de 50 constituciones, entre ellas la Constitución de Colombia de 1991.

Además del derecho a la vivienda, el desalojo forzoso entraña comúnmente una violación al derecho a la libertad de movimiento. La violencia o el asesinato de líderes o miembros de la comunidad que protestan los desahucios constituyen claras violaciones al derecho a la vida y a la seguridad de las personas, así como también a la libertad de expresión y de afiliación. Cuando un niño es retirado de su escuela debido a un desalojo forzoso, se quebranta su derecho a la educación. Cuando los cuerpos policiales o militares irrumpen en los hogares a la fuerza, las familias pierden su derecho a la vida privada. El derecho al trabajo es una de las violaciones más frecuentes del desahucio. Finalmente, las repercusiones psicológicas y físicas que acarrearán los desalojos forzosos infringen el derecho a la salud.

Se siguen cometiendo violaciones incluso en regiones cuyos gobiernos han ratificado las declaraciones de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda. Las Naciones Unidas y muchos otros organismos observadores responsabilizan claramente al Estado como ente encargado de

prevenir los desalojos, y han declarado que si un gobierno fracasa en sus intentos de garantizar la disponibilidad de viviendas adecuadas, no puede aseverar que la eliminación de los asentamientos ilegales cumpla con las normas de derecho internacional. Dado que prácticamente todos los desalojos forzados son planeados, y dado que existe un conjunto de estipulaciones reconocidas internacionalmente que condenan la práctica, tales desplazamientos deberían efectuarse de conformidad con las políticas sociales y dentro de un marco de trabajo centrado en los derechos humanos.

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA

Basado en varios estudios sobre desalojos forzados y en nuestro propio estudio de investigación realizado en Bogotá, a continuación expondremos varias sugerencias para mejorar las políticas de vivienda y de prevención de la violencia mediante el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Los puntos siguientes deben ser el objetivo de las políticas que proponen eliminar los desalojos forzados:

- Cuando no sea posible evitar el traslado, el gobierno debe garantizar la reubicación e indemnización, e involucrar la participación total de la comunidad afectada.
- Se deben mejorar los esfuerzos de regularización o legalización de los asentamientos. Aun cuando existen procedimientos de legalización, problemas tales como burocracia, retrasos y gastos excesivos hacen impracticables tales procesos para la mayoría de la población.
- Es fundamental resolver la cuestionable situación de los títulos de propiedad que caracteriza a las ciudades latinoamericanas, para proteger el derecho a vivienda, prevenir la violencia y estimular el desarrollo en zonas de población de bajos recursos. Si bien esto es difícil en tierras sometidas a procesos de reclamación por parte de los propietarios de los títulos, son precisamente estas áreas las que requieren la legalización con mayor urgencia. Los gobiernos deben encontrar la forma de indemnizar tanto a los propietarios como a los ocupantes ilegales en tales disputas.
- Los derechos humanos deben también regir las políticas tributarias. En un caso sucedido al este de Bogotá, los impuestos de valorización —utilizados para recuperar los aumentos del valor del suelo resultantes de un proyecto de desarrollo ejecutado en los años ochenta— amenazaron con llevar a la expulsión de las mismas vecindades que el gobierno estaba supuestamente ayudando con el proyecto. Muchos de los habitantes y activistas creyeron que ésta era la verdadera intención del gobierno, e incluso algunos funcionarios de la administración de la ciudad reconocieron que muchas familias se verían obligadas a irse a otra parte.
- En el ámbito local, una de las razones principales de la falta de aplicación de las leyes internacionales de derechos a la vivienda es que los gobiernos municipales no participan en la creación de tales acuerdos. Además, la descentralización ha hecho que los gobiernos municipales sean virtualmente los únicos responsables de implementar las políticas de vivienda, pero ellos carecen de los recursos necesarios para ejecutar y velar por el cumplimiento de los derechos de vivienda. Las autoridades municipales deben participar en el proceso de

elaboración de las leyes, y se las debe equipar con las herramientas necesarias para proteger los derechos de vivienda.

- Aun si los gobiernos carecen de recursos para garantizar una vivienda adecuada a todos los ciudadanos, pueden y deben tomar medidas para proteger los derechos de vivienda e impedir situaciones violentas mediante la prohibición de toda clase de desalojos forzosos.
- A pesar de que el derecho a la vivienda es ampliamente reconocido, raramente se vela por su cumplimiento. Si se fortalece la participación de organizaciones internacionales, instituciones locales de defensoría del pueblo y otras similares, habrá más posibilidades de evitar violaciones de los derechos humanos. Los gobiernos están casi siempre involucrados en la práctica de los desalojos forzosos; por tanto, es poco realista pensar que harán cumplir las estipulaciones de los derechos humanos correspondientes.

La violencia, el empobrecimiento y el estancamiento del desarrollo urbano, que son problemas asociados al desalojo forzoso, podrán prevenirse con más eficacia únicamente implementando mecanismos eficaces para extender los derechos de tenencia a la población urbana pobre. El mejoramiento de las actuales directrices de los derechos humanos requiere extender los derechos de protección contra desalojos forzosos y los derechos al reasentamiento adecuado. Aunque las directrices actuales se cumplen con más eficacia en los proyectos de desarrollo que cuentan con financiamiento internacional, los estados deberían valerse de directrices similares para aplicarlas a toda forma de desplazamiento. Al extender las directrices de los derechos humanos y mejorar los mecanismos de ejecución y cumplimiento, los organismos nacionales e internacionales podrán satisfacer mejor las necesidades de la población pobre urbana.

2.12

Obstáculos a la regularización jurídica de barrios venezolanos

Teolinda Bolívar Barreto | Mayo 2001

Muy pocos barrios urbanos de Venezuela se encuentran en terrenos pertenecientes a sus ocupantes, quienes no pueden registrar la propiedad construida sino obtener un título supletorio cuya validez legal es limitada. Desde principios de los años setenta existe una interpretación emanada de la Corte Suprema de Justicia, que establece que no se podrán registrar las operaciones sobre edificaciones en suelo ajeno, a menos que conste el consentimiento expreso del propietario del suelo (Pérez Perdomo y Nikken 1979, 38). Éste es el enunciado de un principio general que se aplica no sólo a las casuchas urbanas, sino a todas las edificaciones.

Sin embargo, las construcciones en las barriadas populares gozan de posesión del terreno donde se asientan, término que podría definirse más estrictamente como posesión precaria. El hecho es que los niveles de estabilidad de este tipo de posesión tienden a variar, desde una estabilidad razonable hasta casos en que la posesión es totalmente inestable, los ocupantes son desalojados y las estructuras, demolidas.

Hay que tener presente que las ocupaciones e invasiones de tierras no son un fenómeno nuevo en Venezuela. Sólo hace falta observar el predominio de barriadas de ocupación en las ciudades venezolanas desde el siglo XIX. En este sentido, las ciudades venezolanas muestran una acentuada diversidad física y social con las siguientes características:

- ciudades constituidas por estructuras materiales bien diferenciadas, producto principalmente del rápido proceso de urbanización ocurrido en el país, especialmente en el siglo XX;
- inexistencia de ofertas de vivienda para las familias de bajos ingresos que decidieron mudarse a las principales ciudades;
- formas de gobierno urbano en que la aceptación de las ocupaciones ha sido de hecho pero no de derecho;

- extremas desigualdades socioeconómicas;
- la destreza e ingeniosidad que tiene el venezolano en el “arte” de la construcción.

CONDICIONES CAMBIANTES

Al reflexionar sobre la situación jurídica de los barrios, muchos nos preguntamos por qué se ha llegado a considerar como “normal” y en gran medida aceptar el hecho de construir o vivir en terrenos que se supone son propiedad ajena a los usuarios.

Son diversas las reacciones a esta compleja situación. Llama la atención que hasta ahora ni los supuestos dueños ni los que viven en posesión del terreno hayan llegado a tomar medidas drásticas; por ejemplo, que los propietarios exijan el desalojo o expropiación de las tierras ocupadas, o que los usuarios exijan la compra o regularización jurídica de la tenencia de la tierra. La aparición de lo que se ha definido como derecho oficial paralelo (Ontiveros y Bolívar 2000, 128-139) ha permitido la existencia y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los terrenos “invadidos”, pero además ha dado pie a que esta situación se vuelva crónica, y a que ninguna de las partes involucradas parezca exigir una solución definitiva.

No obstante, ese entendimiento tácito se ha quebrantado en los últimos años principalmente debido a los nuevos requisitos del sector bancario, que no ha transigido en dar préstamos a las personas sin propiedad registrada sobre el terreno que ocupan. Igualmente, la intervención del Banco Mundial como ente cofinanciador de operaciones de habilitación de barriadas urbanas ha cambiado el estatus de éstas.

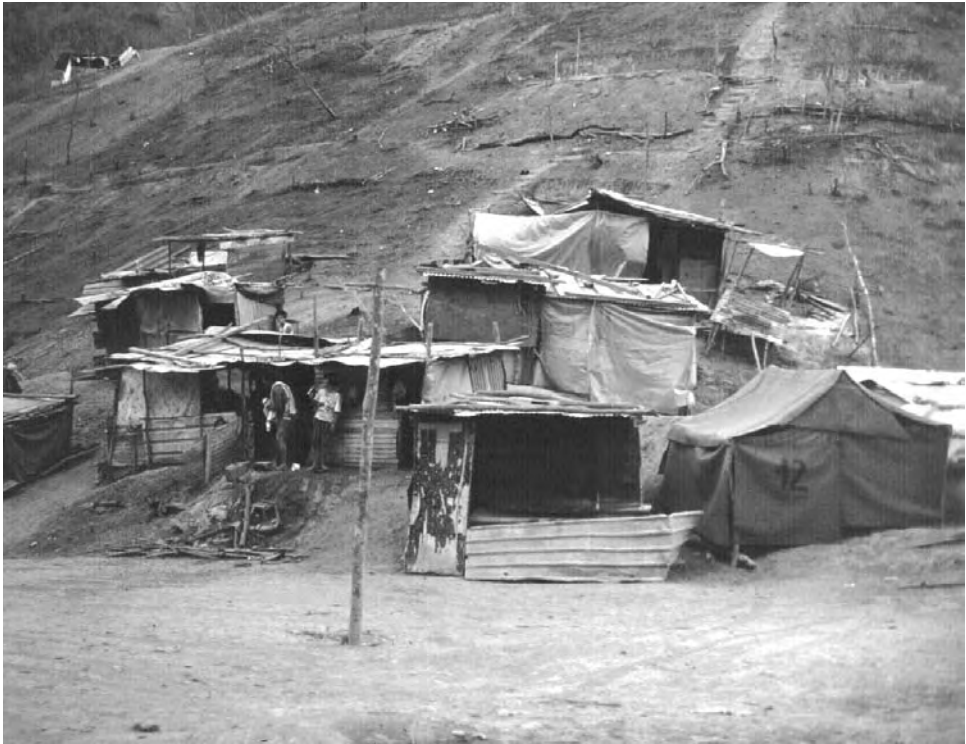
Ahora por primera vez se ha incluido la regularización de la tenencia de la tierra en las barriadas en la Ley de Política Habitacional (artículo 14), y un equipo de juristas trabaja en la elaboración de una ley especial que permita —o al menos facilite— poner punto final a la situación de irregularidad jurídica que se vive en los barrios urbanos venezolanos y en algunas de las urbanizaciones populares.

OBSTÁCULOS A LA REGULARIZACIÓN JURÍDICA

A continuación nos referiremos a los diversos elementos que hemos despejado como causas de la falta de regularización jurídica de las barriadas, y principalmente de la tenencia de los terrenos donde éstas se asientan.

La incertidumbre sobre los verdaderos propietarios

El Dr. Rafael Caldera, ex presidente de la República, argumentaba que la causa principal de la falta de regularización era la incertidumbre acerca de quiénes eran los propietarios de las tierras invadidas. Y que frente a esta incertidumbre, lo más importante y urgente era darles los servicios fundamentales a los ocupantes de los terrenos. En suma, la regularización jurídica nunca ha sido prioritaria en el proceso de consolidación de las barriadas. No obstante, sabemos que existen otras causas más profundas de la falta de regularización formal.



La aceptación del statu quo

Las barriadas urbanas venezolanas son una “empresa” sorprendente que desde sus inicios (en los años cuarenta y cincuenta) se ha supuesto que puede ser controlada y su obra demolida eventualmente. Hasta ahora nadie ha logrado esta meta. Sustituir las barriadas por urbanizaciones ha quedado en el discurso, en ofrecimientos. Prueba de ello es que la mitad de los venezolanos que viven en ciudades se alojan en asentamientos informales.

En la práctica se ha instaurado una suerte de derecho oficial informal para los asentamientos informales y todo lo que a ellos se refiere. Los estudios de Pérez Perdomo y Nikken (1979, 21) explican “cómo el mismo Estado ha contribuido a crear una especie de orden jurídico informal para satisfacer las necesidades jurídicas de las barriadas relacionadas con la pertenencia de la vivienda”, lo que nos indica que existe una aceptación de hecho, pero no de derecho.

Entonces, ¿se puede decir que la gente de las barriadas irregulares no quiere que su propiedad sea regularizada? Sabemos que esto no es totalmente cierto. Ellos viven en posesión de un terreno como si fuera su propiedad. Cuando aparece el propietario y quiere desalojarlos, luchan hasta detener el desalojo. Sin embargo, pareciera que mientras la posesión no esté en riesgo de desalojo,

los ocupantes se quedan conformes y esquivan la diferencia entre propiedad y posesión de sus asentamientos, muchas veces para no involucrarse en procesos burocráticos y jurídicos desgastadores y costosos, como también para no tener que enfrentar las obligaciones tributarias que trae consigo la legalización.

La dotación de servicios públicos e infraestructura

Otra prueba de la aceptación y la alternatividad jurídica es que las instituciones del Estado se han ocupado de dotar, en general precariamente, de vías, servicios y equipamientos a las barriadas urbanas (Baldó 1996), aunque sea por cuentagotas y a cambio de votos.

Los investigadores de otros países, especialmente los de América Latina, se extrañan de la dotación de servicios que tienen las barriadas urbanas de Venezuela que no han sido regularizadas jurídicamente; más sorprendente aún es el mejoramiento de las viviendas, su transformación de casuchas en casas y hasta edificios de varios pisos de materiales convenientes (Bolívar y otros 1994). Esta situación es peculiar, y se debe al camino que escogieron nuestros gobernantes de dotar precariamente los terrenos invadidos donde se había aceptado la ocupación, en lugar de arreglar primero la cuestión de la propiedad. Tal política ha impedido o al menos retrasado la regularización jurídica de las barriadas. Además, se ha instituido que las bienhechurías se pagan en caso de necesitarse el terreno donde se asientan.

Los procedimientos jurídicos y burocráticos

En Venezuela existe un acceso desigual al sistema jurídico y administrativo. Los procesos burocráticos consumen mucha energía y son costosos, así que hasta tanto no se les pida a los ocupantes el documento jurídico probatorio de su propiedad, a ellos no les importará no tenerlo, e incluso se pueden olvidar de que ese mecanismo existe como opción. Es de hacer notar que no siempre es posible el acceso a expertos para determinar el estado jurídico de una propiedad, y que abundan los diagnósticos incorrectos.

Además, las iniciativas de legalización tienen que sobreponerse a las dificultades para identificar a los verdaderos propietarios. Es necesario especificar la “tradicción legal de propiedad” y resolver el tema de las “tierras indivisas”, que tradicionalmente se encuentran dispersas en una maraña hereditaria. Sin embargo, prevalece la falta de sensibilidad e ignorancia de la ley entre los empleados gubernamentales que deben resolver estos casos. La ley oficial es muy estricta y en consecuencia mucho más difícil de aplicar que la ley alternativa. Y la situación se complica aún más al tomar en cuenta el resentimiento y prejuicios de burócratas corruptos hacia los “beneficiarios” de los problemas relativos al suelo, especialmente cuando éstos son los ocupantes ilegales de asentamientos construidos por iniciativa propia.

Otro de los obstáculos evocados por funcionarios públicos entrevistados atañe a la diversidad de tamaños y formas de las parcelas existentes en las barriadas (Bolívar y otros 1994, 53-100): algunas pueden ser de unos veinte metros cuadrados, otras de miles. Esto realmente complica cualquier

procedimiento de regularización, porque tendría que hacerse el levantamiento topográfico de las mismas y en muchos casos rehacer los mapas. Se trata de un trabajo minucioso y dificultoso y de un desafío difícil de enfrentar para las agencias municipales o estatales.

CONCLUSIONES

No es frecuente que las luchas pacíficas de los habitantes sean publicitadas, a pesar de que algunas hayan costado vidas. La mayoría de estas batallas queda en el olvido, aunque para los que trabajamos el área son un documento imprescindible para el estudio del tema de la regularización.

Dada la cantidad de dificultades existentes, muchas veces no hay la voluntad política para efectuar los procesos de regularización. Es fundamental sincerar esta situación. Muchos especialistas sugieren que es primordial romper con el patrón de ocupación y posesión que ha prevalecido hasta ahora. Seguir jugando con la ambigüedad de que sólo importa la posesión y no la propiedad, es condenar tanto a los poseedores como a los propietarios formales a no aclarar nunca la situación, y a que los políticos usen el problema como recurso para generar clientelismo. Esta postura conduce a que en el tiempo las confusiones lleven al caos urbano y a que la vida cotidiana de los habitantes esté signada por la incertidumbre, el miedo y la violencia.

REFERENCIAS

- Baldó, Josefina. 1996. Urbanizar los barrios de Caracas. En *La cuestión de los barrios. Homenaje a Paul-Henry Chombart de Lauwe*, Teolinda Bolívar y Josefina Baldó, comps. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, Fundación Polar y Universidad Central de Venezuela.
- Bolívar, Teolinda, Mildred Guerrero, Iris Rosas, Teresa Ontiveros y Julio De Freitas. 1994. *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños: Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. Caracas: Ministerio de Desarrollo Urbano/Consejo Nacional de la Vivienda.
- Ontiveros, Teresa y Teolinda Bolívar. 2000. Vivienda y acceso al suelo urbano: ¿Institucionalización de un derecho oficial paralelo? En *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*, Edésio Fernandes, coordinador. Madrid: Instituto Internacional de Sociología.
- Pérez Perdomo, Rogelio y Pedro Nikken. 1979. *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela y Fondo de Cultura Económica.

2.13

El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre

Martim O. Smolka y Cláudia P. Damasio | Abril 2005

En el mundo de hoy, aproximadamente mil millones de personas viven en tugurios de barrios marginales con infraestructura precaria y sin seguridad de tenencia, y se espera que la situación empeore en el futuro (UN-HABITAT 2003). Desde las perspectivas del orden urbano y del ambiente, las ocupaciones ilegales del suelo suelen causar daños irreversibles e imponer altos costos de urbanización para los gobiernos municipales y para la sociedad como un todo.

La irregularidad es un fenómeno multidimensional que involucra cuestiones de tenencia (derechos de ocupación legal, registro de títulos, etc.); cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (tamaños de lotes, tolerancias para espacios públicos, disposición de calles, etc.); cantidad y calidad de servicios suministrados; tipo de área donde se produce el asentamiento (áreas con riesgos ecológicos, laderas, zonas industriales abandonadas contaminadas, etc.); y por encima de todo, el proceso de ocupación en sí, que suele ser diametralmente opuesto al de la urbanización formal. En el mundo “formal”, la ocupación representa la última fase de una secuencia legal y reglamentada que empieza con la titulación y continúa con la planificación y la dotación de servicios.

Si bien las áreas irregulares suelen disponer de infraestructura básica, lo cierto es que la instalan los parceladores o las autoridades municipales después de la ocupación y frecuentemente como medida de emergencia. Por ejemplo, algunas veces existen redes troncales de agua y sistemas de alcantarillado cerca de las áreas donde se están formando los asentamientos irregulares, y el parcelador o incluso los ocupantes se limitan a improvisar conexiones clandestinas a las tuberías principales. Esta clase de intervención, si bien no es desastrosa en asentamientos pequeños, da pie a la extensión de los servicios a áreas no aptas para la ocupación humana. En otros casos, las compañías de servicios públicos o privados extienden sus servicios a nuevos asentamientos sin tener en cuenta su condición legal y a menudo sin consultar con las autoridades municipales.

PROCESOS TÍPICOS DE OCUPACIÓN

Hoy en día la manera más común de crear asentamientos irregulares consiste en ocupar parcelas mediante una compleja sucesión de transacciones comerciales en las que participan el propietario, el promotor inmobiliario o parcelador (fraccionador de terrenos) y, frecuentemente, los futuros ocupantes. Los propietarios buscan maneras de sacar rentabilidad a la tierra; los parceladores hacen caso omiso de los códigos municipales y producen subdivisiones de bajo costo y alta rentabilidad; y los ocupantes pobres adquieren estos terrenos ilegales simplemente porque no tienen otra opción y quizás ni siquiera conocimiento de la legalidad de la situación. Por lo general, estas personas carecen de fuentes regulares de ingresos y de ahorros que les permitan aspirar a créditos o satisfacer las estrictas normas de construcción y otras condiciones exigidas para la adquisición y ocupación formal.

Los futuros ocupantes compran el “derecho de ocupación” a través de un contrato de adquisición de la parcela (sin importar el estatus legal del terreno) y proceden a organizar la disposición de las calles y a construir viviendas sencillas. Cuando se realiza una inspección oficial, ya es demasiado tarde: las casas ya se construyeron y la comunidad está organizada para resistirse a cualquier intento de cambio. Las autoridades públicas no tienen capacidad para ir al ritmo de este ciclo de complicidad y terminan limitando su función a una mínima inspección, lo que no sólo esconde un modelo de gestión tolerante de la informalidad sino que pone en evidencia la carencia de otras opciones habitacionales para ese segmento de la población.

Muchas ciudades están aplicando medidas curativas de alto costo para introducir mejoras urbanas y programas de regularización de títulos, pero su eficacia ha sido limitada hasta la fecha (Smolka 2003). Lo más grave y paradójico es que las expectativas creadas por estos programas tienden a aumentar el número de personas que recurren a la irregularidad. Para decirlo en pocas palabras: el proceso típico de acceso a tierra urbanizada por parte de los pobres urbanos es injusto e ineficaz, y a la larga termina en un círculo vicioso de irregularidad porque contribuye a la pobreza en vez de mitigarla. El problema no es tanto definir el tipo, el proveedor y la escala de los servicios suministrados sino más bien cómo, cuándo y dónde funciona el proceso de dotación de dichos servicios.

EL CASO DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre, capital del estado más meridional de Brasil, es centro de un área metropolitana formada por 31 municipalidades (ver figura 2.13.1). Con una población de 1.360.590 habitantes (año 2000), esta ciudad ha ganado reconocimiento mundial gracias a sus programas de reducción de la pobreza e inclusión social y sus muy aclamados procesos de gestión participativa que han mejorado la calidad de vida de sus habitantes (Getulio Vargas Foundation 2004; Jones Lang Lasalle 2003; UNDP 2003; UN/UMP 2003). Cabe mencionar el alto alcance de los servicios de infraestructura, ejemplificado en el hecho de que el 84 % de las viviendas de la ciudad están conectadas al sistema de alcantarillado; el 99,5 % recibe suministro de agua tratada; el 98 % recibe electricidad; y el 100 % de los sectores goza de servicios de recolección selectiva de desechos (Municipalidad de Porto Alegre 2003).

A pesar de estas cifras impresionantes, el 25,5 % de la población vive en los 727 asentamientos irregulares de la ciudad (Green 2004) y el crecimiento anual estimado de la población de estas áreas marginales es del 4 %, en comparación con sólo 1,35 % para la ciudad en conjunto. Esta situación plantea la interrogante de cómo explicar el aumento paradójico de irregularidad ante la provisión generalizada de servicios básicos en un período de gestión participativa exitosa y popular.

Aun cuando el proceso decisorio de inversiones públicas en Porto Alegre ha mejorado desde 1989 (fecha de la introducción del sistema de presupuesto participativo descentralizado), el proceso sigue aquejado de fallas tales como ineficacia del sistema económico, técnicas poco apropiadas, caos medioambiental, injusticia fiscal (porque el dinero que debería beneficiar al público termina en los bolsillos de los parceladores) e insostenibilidad política. Muchas de las zonas están plagadas de problemas serios como calles deficientes sin drenaje ni pavimentación, inestabilidad geológica, susceptibilidad a inundaciones y falta de titulación legal, lo cual se traduce, por ejemplo, en la carencia de domicilio postal para poder recibir correspondencia. Así y todo, el caso de Porto Alegre es muy interesante porque constituye una vívida demostración de que el problema de enfrentar la irregularidad no se refiere tanto a la provisión de servicios sino a cambiar el proceso de cómo prestarlos. Se trata de una cuestión de procedimientos, un cambio en las reglas del juego.

UN INNOVADOR INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

El Urbanizador Social fue desarrollado en Porto Alegre como un instrumento, y más generalmente un programa, para superar el proceso insostenible de provisión de servicios urbanos pese a una larga historia de legislación reglamentaria (ver tabla 2.13.1). Promulgada en julio de 2003,

FIGURA 2.13.1 Patrones de asentamientos en Porto Alegre



poco después de la aprobación del innovador decreto brasileño Estatuto de la Ciudad, la Ley del Urbanizador Social fue el fruto de intenso diálogo entre sindicatos de la industria de la construcción, pequeños parceladores, cooperativas de vivienda, agentes financieros y la municipalidad.

Un “urbanizador social” es un promotor inmobiliario inscrito en el municipio, que tiene interés en construir viviendas de interés social en áreas identificadas por el gobierno y conviene en hacerlo bajo ciertos términos negociados, tales como ofrecer parcelas urbanizadas a precios accesibles. Se trata de una asociación público-privada a través de la cual la municipalidad se compromete a aumentar la flexibilidad de ciertas normas y reglamentos urbanos, agilizar el proceso de obtención de licencias, reducir los requisitos jurídicos y reconocer la urbanización progresiva en etapas. También se prevé la transferencia de los derechos de urbanización como estímulo para los urbanizadores privados. Otros incentivos pueden presentarse en forma de acceso a líneas de crédito específicas o ciertas inversiones públicas directas en infraestructura urbana, de manera que los costos no terminen saliendo de los bolsillos del comprador final. Entre los posibles “urbanizadores sociales” figuran promotores inmobiliarios debidamente certificados, contratistas que ya están trabajando en el mercado informal, propietarios y cooperativas autogestionadas.

El programa Urbanizador Social de Porto Alegre incorpora lecciones aprendidas de problemas reales como también oportunidades de acción pública aún sin explotar, y se inspira en varias ideas específicas. Primero que todo, reconoce que los parceladores que suministran tierras urbanizadas al sector de bajos ingresos —si bien a través de actividades ilegales, irregulares, informales y clan-

destinas— poseen una experiencia y familiaridad con dicho sector que definitivamente no tienen las autoridades públicas. Por eso, en vez de condenar a estos agentes, posiblemente sea más beneficioso para el interés público darles incentivos apropiados (como también sanciones) para que puedan desempeñarse dentro del marco legal. Además, aunque es ampliamente sabido que los parceladores suelen ganar más dinero si se mantienen al margen de la ley (porque tienen menos costos generales, no pagan tarifas de permisos, etc.) menos conocido es el hecho de que, si se les diera la opción, muchos de ellos preferirían trabajar legalmente, incluso si ello redujera sus ganancias.

En segundo lugar, las plusvalías generadas por las transacciones del suelo podrían convertirse en una fuente de ingresos para el

TABLA 2.13.1 Cronología de políticas urbanas en Porto Alegre

1979	Aprobación de la Ley de Subdivisión Federal (6766/1979) y del Primer Plan Maestro de Urbanización de Porto Alegre
1990	Establecimiento del Programa de Regularización Urbana
1996	Creación del Centro de Regularización Urbana
1998	Anuncio del Año de Regularización de Titulación
1999	Aprobación del Plan Maestro de Desarrollo Ambiental
2001	Implementación de un plan piloto de un modelo de tributación diferenciada, basado en acción preventiva y puesto en práctica en la región de la ciudad con el mayor número de asentamientos irregulares
2001	Promulgación del Decreto del Estatuto de la Ciudad sobre Desarrollo Urbano (Ley 10.257/2001)
2003	Promulgación de la Ley del Urbanizador Social (Ley 9162/2003)
2005	Implementación de proyectos pilotos del Urbanizador Social

proyecto. En la práctica, este valor agregado debería ser distribuido directamente por el propietario —como una contribución de tierra que exceda lo exigido por la ley para los fraccionamientos de terrenos para el sector de bajos recursos— e indirectamente por el parcelador en forma de menores precios del suelo para los compradores de bajos ingresos. En la mayoría de los casos de urbanización irregular, el público no percibe los beneficios de estos aumentos en el valor del suelo.

En tercer lugar, al dar transparencia a los términos de las negociaciones directas, y en consecuencia propiciar acuerdos que benefician a todas las partes interesadas (propietarios, promotores, autoridades públicas, compradores), el proceso del Urbanizador Social crea vías que facilitan el cumplimiento de las normas establecidas para el proyecto. Otro componente del proceso de negociación está relacionado con el programa de inversión acordado y su efecto en eliminar la especulación.

En cuarto lugar, para que este nuevo modo de urbanización pueda tener éxito, es necesario que pueda ofrecer un suministro adecuado de tierra urbanizada que satisfaga las necesidades sociales bajo condiciones de mercado competitivas (es decir, más accesibles que las condiciones de los parceladores que normalmente serían informales). Un ingrediente básico del programa es que establece nuevas reglas para la urbanización social en general. Para los agentes privados debe estar muy claro que el proceso del Urbanizador Social es la única vía de participación del gobierno en el desarrollo de asentamientos accesibles y aprobados.

EL URBANIZADOR SOCIAL COMO UN TERCER CAMINO

Desde el punto de vista del interés público, la meta principal de esta nueva estrategia es, antes de la ocupación de los terrenos, establecer la base o al menos un programa urbanizador que permita reducir o controlar los costos de la urbanización (ver tabla 2.13.2).

Por lo general, los gobiernos de las ciudades del tercer mundo responden a la incapacidad del sector pobre para tener acceso al mercado formal mediante dos modelos o paradigmas. Bajo el modelo del subsidio, el público interviene para facilitar tierra urbanizada bien sea directamente a través de asentamientos públicos desarrollados como respuesta a situaciones de emergencia, o indirectamente mediante préstamos a tasas inferiores del mercado para los promotores inmobiliarios que se desenvuelven en ese sector del mercado. En el otro extremo, el llamado “modelo de tolerancia del 100 %” se reconoce que el gobierno no tiene la capacidad de suministrar toda la tierra urbanizada requerida, y en consecuencia tolera arreglos irregulares e informales que pueden a la larga mejorarse mediante varias clases de programas de regularización.

Ninguna de estas dos maneras de abordar el problema afectan las condiciones del mercado, y ambas contribuyen al círculo vicioso de la informalidad. En el primero de los casos, los subsidios se transforman en mayores precios del suelo, mientras que en el segundo caso los parceladores imponen un recargo basado en las expectativas de una regularización futura: mientras mayor es la expectativa, mayor es el recargo.

TABLA 2.13.2 Cuadro comparativo de la ocupación de la tierra por agentes/procesos alternativos

TIPO DE AGENTE/PROCESO	FORMAL	INFORMAL	URBANIZADOR SOCIAL
Área de ocupación	Designada para la urbanización	No apta para el mercado formal	Apropiada; se fomenta su ocupación
Provisión de infraestructura urbana	Previa a la ocupación	Mucho después de la ocupación, a menudo sólo parcialmente	Simultánea con la ocupación, o bajo planificación predecible
Normas y regulaciones del uso de la tierra	Cumplimiento con las definiciones del plan maestro	Establecidas informalmente por los mismos ocupantes	Flexibles, ajustadas al tipo de área y sus ocupantes
Función de la administración pública	Regulación fiscal de proyectos de desarrollo autorizados	Tolerancia de la irregularidad	Patrocinio desde la etapa de concepción hasta la implementación
Ocupantes/grupo objetivo	Capacidad de compra con crédito total	Grupos sin opción alternativa	Previamente registrados y aprobados para la participación
Precios de las parcelas/capacidad de pago	Según el mercado, usualmente para la población de ingresos superiores al promedio	Basados en el tamaño de las parcelas y el tipo de servicios	Previamente negociados con los parceladores
Fondos/financiamiento	Bancos privados y/o autofinanciamiento por el promotor	Costos incurridos principalmente por los ocupantes, quienes deben pagar por adelantado	Líneas especiales de crédito facilitadas por el gobierno municipal y la entidad CEF
Relaciones entre compradores/vendedores	Relaciones competitivas de mercado	Relación de complicidad referente a la ilegalidad de las transacciones	Asociaciones negociadas con responsabilidades bien establecidas

El Urbanizador Social representa una tercera vía que reconoce tanto el papel y la experiencia de los parceladores informales que trabajan en el segmento de bajos recursos, como la función indispensable de los agentes públicos, quienes prestan su apoyo a la población pobre para que participe en un mercado que, de otra manera, sería inaccesible. En otras palabras, este programa representa un esfuerzo para “formalizar lo informal” e “informalizar lo formal”, facilitando y proporcionando incentivos para que los promotores inmobiliarios puedan desenvolverse con más flexibilidad en ese sector poco rentable que es el mercado de bajos ingresos. Es un instrumento diseñado para estimular tanto a los empresarios que operan en el mercado inmobiliario clandestino como a quienes lo hacen en el segmento mercantil formal de mayores recursos, para que urbanicen la tierra bajo las normas regulares existentes.

En el mundo entero se ha establecido una gran variedad de asociaciones público-privadas. Aunque es posible que el Urbanizador Social pueda ser visto como otro más de estos arreglos, consideramos importante establecerlo claramente y darle amplia difusión para incrementar las posibilidades de este tipo de asociaciones.

La promulgación de la Ley del Urbanizador Social constituye un intento de cambiar la manera tradicional de responder a las necesidades de vivienda del sector de bajos recursos, porque da una

señal clara a los agentes privados que gestionan en el mercado de suelo y protege al público de las acciones arbitrarias de los desarrollos privados. El Urbanizador Social ha demostrado ser una herramienta indispensable para la gestión pública. Sin embargo, dado que rompe con las prácticas de “siempre”, su puesta en práctica enfrenta todavía una multiplicidad de desafíos:

Desde un punto de vista institucional, debe superar el modelo tradicional de desarrollo urbano del municipio, que se ha limitado a los aspectos de regulación e inspección. Esta tradición puede interferir en las funciones de la autoridad pública como gerente, líder de los procesos de urbanización y regulador de relaciones que normalmente quedan a la merced de las reglas del mercado.

Desde el punto de vista de la administración municipal, la meta es coordinar sus muchas agencias, sucursales y entidades para estimular actividades que gocen de viabilidad económica y atractivo para los promotores inmobiliarios. El problema es que dicha meta pareciera estar reñida con los objetivos típicos del sector público.

Para poder atraer a grandes empresas inmobiliarias que forjen mejores asociaciones con las autoridades públicas, es fundamental que el instrumento ofrezca grandes atractivos dado que estas empresas ya tienen suficientes oportunidades lucrativas en el mercado de altos recursos.

Asimismo, el programa deberá poder aumentar la viabilidad de asociaciones con pequeñas empresas inmobiliarias, quienes por lo general carecen de la infraestructura interna y de los recursos financieros para poder desenvolverse en este tipo de mercado.

Finalmente, el Urbanizador Social debe procurar su estabilidad y función como elemento estructural de política urbana de acuerdo con el principio de acceso democrático a la tierra. Como nota interesante, tras 16 años con el mismo grupo político progresista en poder, Porto Alegre está actualmente pasando por una serie de cambios políticos acompañados de incertidumbre. A la larga, el Urbanizador Social no podrá crear resultados importantes si los gobiernos municipales no incorporan sus principios de manera estratégica a largo plazo.

ETAPAS INICIALES DE IMPLEMENTACIÓN

Actualmente Porto Alegre tiene cinco proyectos pilotos de Urbanizador Social en diferentes etapas de desarrollo. Para que puedan funcionar como verdaderos experimentos, en ellos participan diferentes clases de promotores inmobiliarios tales como empresas urbanizadoras pequeñas, urbanizadoras ya establecidas en el mercado y cooperativas de viviendas. Una de estas áreas piloto ha demostrado la posibilidad de producir 125 metros cuadrados de tierras completamente urbanizadas a precios que van desde US\$25 a US\$28 por metro cuadrado, en contraste con los precios del mercado formal, de US\$42 a US\$57 por metro cuadrado, por la misma cantidad de tierra. Los precios más bajos citados demuestran la buena disposición que tienen los promotores inmobiliarios a ceder en sus contratos con las autoridades municipales para ofrecer sus servicios dentro del marco del Urbanizador Social.

La municipalidad también intentó adquirir financiamiento para actividades de urbanización

social a través de la entidad Caixa Econômica Federal (CEF), organización federal responsable del financiamiento del desarrollo urbano y de la vivienda. La agencia está creando una nueva línea de financiamiento dentro de su programa de asociaciones, mediante el cual se otorga crédito a un comprador para la compra de una parcela. Hasta ahora esta opción financiera había estado disponible únicamente para la adquisición de unidades habitacionales antes de su construcción; la idea de una línea de crédito para financiar el desarrollo de tierra urbanizada es una novedad. Otro aspecto digno de mencionarse son las intenciones de la administración municipal para anular los requisitos de análisis de riesgo para los promotores inmobiliarios; esto representa un ingrediente fundamental para abrir el campo a los pequeños promotores inmobiliarios.

Los elementos innovadores del instrumento del Urbanizador Social, en comparación con los métodos públicos tradicionales de enfrentar la irregularidad urbana, han captado la atención de muchas organizaciones y otras municipalidades. A escala federal, el Urbanizador Social se considera totalmente integrado con los principios del Estatuto de la Ciudad, por lo que ha ganado el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Actualmente el Congreso nacional brasileño está debatiendo sobre otra ley federal que trata de la subdivisión de la tierra urbana, y el Urbanizador Social es parte de la discusión. Si se aprueba, esta legislación sobre subdivisiones será un paso importante para cambiar el deficiente proceso tradicional de suministro de acceso a la tierra para la población urbana pobre de otras ciudades brasileñas.

REFERENCIAS

- Getulio Vargas Foundation. 2004. Publicado en *Revista Você S/A*. Agosto. São Paulo, Brasil.
- Green, Eliane D'Arrigo, ed. 2004. *Irregularidade fundiária em Porto Alegre por região de planejamento*. Municipalidad de Porto Alegre, Secretaría de Planificación Municipal.
- Jones Lang Lasalle. 2003. *World Winning Cities II*. <http://www.joneslanglasalle.com/en-GB/research/>.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2003. *Informações à cidade: Títulos e conquistas*.
- Smolka, Martim O. 2003. Informality, urban poverty and land market prices. *Land Lines* 15(1): 4–7.
- UN-HABITAT. 2003. *The challenge of slums: Global report on human settlements*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT. <http://hq.unhabitat.org/register/item.asp?ID=1156>.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2003. *Human development report 2003*. New York: Oxford University Press. <http://www.undp.org/>.
- United Nations Urban Management Program (UN/UMP). 2003. *Report of the Urban Management Program of UN-HABITAT 2003*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT. <http://hq.unhabitat.org/programmes/ump/publications.asp>.

2.14

Regularización de la tierra y programas de mejoramiento

Edésio Fernandes y Martim O. Smolka | Julio 2004

Durante las pasadas dos décadas, y en particular en años recientes, los gobiernos centrales, regionales y municipales de varios países latinoamericanos han instrumentado programas de regularización de la tierra y de mejoramiento en asentamientos irregulares. Aunque incipiente, esta política urbana está teniendo resultados que merecen no sólo ser estudiados para fortalecer las prácticas vigentes, sino también para promoverlos cómo ejemplos de análisis para los gobiernos que experimentan este tipo fenómenos por primera vez y que enfrentan la necesidad de desarrollar políticas para responder a la creciente dinámica de los procesos informales de desarrollo urbano.

Para responder a esta necesidad, el Instituto Lincoln patrocinó la tercera edición del curso de “Mercados Informales y Programas de Regularización de la Tierra en Áreas Urbanas”. El curso se celebró en noviembre de 2003 en Recife, Brasil, ciudad que se seleccionó por su tradición en planificación urbana que comprende, entre otras experiencias, un programa pionero de regularización (PREZEIS) que, aun con limitaciones, ha estado en funcionamiento durante 20 años. El curso se desarrolló con la participación de 35 personas representantes de una variedad de profesiones y posiciones institucionales de 10 países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

A continuación se analiza un conjunto de 13 lecciones interrelacionadas que derivan de los trabajos presentados en Recife, como también de las experiencias analizadas en los dos cursos previos de los años 2001 y 2002 y de los resultados de la reunión de la “Red Latinoamericana sobre Regularización” del Instituto Lincoln, que se llevó a cabo en Brasilia, Brasil en junio de 2003.

Si bien este breve y crítico análisis sobre los programas de regularización de la tierra incorpora contribuciones de múltiples personas, los autores asumen la responsabilidad de cualquier interpretación que resulte de una síntesis general como la presente (ver tabla 2.14.1).

1. EL PROCESO DE LA FAVELIZACIÓN

En América Latina se ha incrementado de manera significativa la generación informal del espacio urbano, pese a que, a diferencia de África o Asia, la región ha experimentado un ritmo persistente de urbanización durante varias décadas. Las áreas ocupadas se están densificando, y diariamente se forman nuevos asentamientos que se constituyen de manera cada vez más frecuente en zonas de alta sensibilidad medioambiental: cercanas a depósitos protegidos de agua, terrenos públicos y otras áreas no aptas para la ocupación humana o económicamente poco viables en el mercado formal de suelo.

Este proceso ha generado repercusiones negativas de todo tipo —sociales, medioambientales, legales, económicas y políticas— no sólo para los millones de seres humanos que residen en los asentamientos informales, sino también para los gobiernos de las ciudades y la población urbana en general.

A pesar de los inúmeros programas de regularización y mejoramiento que se han instrumentado en décadas recientes, la tasa de desarrollo de los nuevos asentamientos informales ha sido de dos a tres veces superior a la del crecimiento de la población urbana. Por ello, el incremento de la informalidad no puede atribuirse de forma exclusiva a los cambios demográficos ni al incremento de la pobreza urbana, que si bien ha aumentado, lo ha hecho en una proporción menor.

2. EL CÍRCULO VICIOSO DE LA INFORMALIDAD

El establecimiento de asentamientos informales es producto de una multiplicidad de factores. En un balance, se observa que las variables locales influyen más en la conformación de las “variaciones no explicadas” que los factores demográficos y macroeconómicos que afectan la pobreza urbana (políticas de empleo e ingresos). Al actuar o dejar de actuar, las autoridades municipales han fomentado el desarrollo del fenómeno con mecanismos excluyentes de regulación de usos de

suelo, privilegiando la asignación de la inversión pública en zonas residenciales de altos ingresos, actuando en complicidad con los fraccionadores ilegales de terrenos, y aplicando inadecuadas políticas fiscales de orden local.

El corolario de esta tolerancia de la informalidad es un factor clave en la política de valorización del suelo. Los valores en el mercado informal se benefician de una mayor libertad reguladora y de los valores sociales asociados a las redes entre los residentes de los asentamientos. Los precios del mercado informal se ven afectados



absurdamente por ambas dinámicas. Por ejemplo, una casucha de madera de 6 metros cuadrados ubicada en una zona pantanosa de Recife se valúa en US\$1.300.

Las variaciones extremas de los precios reflejan la diversidad de procesos informales que inciden en el acceso al suelo urbano y la vivienda, tanto al interior de un mismo asentamiento como entre asentamientos. Por lo anterior, un ingrediente indispensable de cualquier política que pretenda mitigar las consecuencias de la informalidad deberá ser la lucha contra los factores que perpetúan el círculo vicioso en la formación de los precios.



3. UN MUNDO DE DIVERSIDAD

Lejos de ser un fenómeno homogéneo, la informalidad se manifiesta en una diversidad de formas, contextos y lugares. Se encuentran importantes diferencias entre los asentamientos y dentro de los asentamientos de una misma ciudad, diferencias que se acrecientan al comparar ciudades de un país y ciudades de distintos países.

Todas las áreas informales cuentan con barrios buenos y malos, unas zonas de alto valor y otras de valor bajo, desigual distribución de los servicios con que se cuentan y propiedades con distintas modalidades de tenencia. Los niveles de ingreso de las familias de las áreas informales son también variables: en algunas ocasiones, son incluso mayores que los de las familias de áreas formales que, en general, pagan por algunos de los servicios públicos.

Al comparar la diversidad de asentamientos informales que se encuentran distribuidos entre los barrios formales en muchas ciudades latinoamericanas, no se ha logrado establecer una correlación entre los gradientes de precio de las propiedades, lo que revela la presencia de distintas fuerzas de mercado. Si bien los mercados de suelo en las áreas formales e informales son vigorosos, las determinantes de precio que intervienen son de distintos órdenes de magnitud para cada mercado. Como se mencionó anteriormente, la mayor libertad reguladora, así como las redes informales de intercambio de beneficios intangibles, afectan los valores de la propiedad. Estos factores son una realidad ineludible que debe ser tomada en cuenta en el diseño de programas de regularización para que éstos puedan conducir a una reforma positiva en la práctica tradicional.

Es necesario también adecuar los programas a las distintas condiciones de los asentamientos,

diferenciados entre los de reciente creación y los que tienen varios años de existencia en zonas consolidadas. Mientras que en las zonas más nuevas es posible rastrear claramente la cadena de transacciones de mercado, en las zonas de mayor antigüedad no suele haber una sucesión lineal de dichas transacciones. De hecho, en los asentamientos más consolidados se observa una compleja superposición de derechos y transacciones informalmente definidos, por ejemplo, la venta de techos como terreno potencial para ampliación de espacios habitables.

Aún no está claro si se debieran comenzar los programas de regularización en los asentamientos recientes, donde los costos de mejoramiento son menores y se cuenta con mayores grados de libertad, o bien en zonas más antiguas y consolidadas, en las que las acciones pueden conducir a consecuencias sociales más inmediatas y donde, sin embargo, puede haber algunos derechos legales establecidos.

4. TOLERANCIA DE LA INFORMALIDAD

A pesar de todas las implicaciones negativas asociadas al desarrollo urbano informal, las autoridades han tolerado los procesos bien sea por negligencia, conveniencia política, acciones ambiguas o incluso por promoción directa de las ocupaciones informales. No hay un entendimiento claro de que dicha tolerancia genera derechos con el tiempo, y hay muy poca información de la enormidad de los costos, absolutos y relativos, de los programas de mejoramiento.

De forma paralela, la tolerancia frente a la ocupación informal se acompaña de una creciente convicción tanto de las autoridades como de la opinión pública, de que los asentamientos consolidados deben ser mejorados a través de la introducción de infraestructura, provisión de servicios urbanos básicos y de equipamiento. Un estudio reciente desarrollado por la Alianza de Ciudades en Brasil muestra que la decisión de regularizar un asentamiento irregular suele tomarse con más rapidez que la decisión de aprobar un nuevo asentamiento regular (seis meses, comparado con dos o tres años).

La tolerancia oficial se aplica también en la aceptación de “soluciones de segunda clase” para “ciudadanos de segunda clase”, que frecuentemente conducen a un rápido deterioro de las zonas mejoradas. La combinación de materiales baratos de baja calidad con técnicas no convencionales da como resultado procesos de rápida obsolescencia de la infraestructura, con los consecuentes altos costos de mantenimiento. Adicionalmente, es frecuente que las zonas mejoradas no estén integradas a los sistemas fiscales municipales. La irresponsabilidad fiscal típica de las autoridades municipales se agrava por la falta de responsabilidad de éstas respecto al desarrollo territorial de las localidades, como también por su negligencia o actitudes paternalistas hacia estos asentamientos.

5. EXPECTATIVAS Y VALORES DE SUELO

Hasta la fecha los programas de regularización han sido aplicados a un porcentaje muy reducido de asentamientos informales, y como resultado la gran mayoría de las personas que viven de manera informal no han sido beneficiarias de ninguna intervención pública. En la práctica, muchos de los



programas de regularización se han desarrollado sin considerar las causas de la informalidad, y por ello han generado resultados contraproducentes que tienden a acentuar los procesos de segregación socioespacial.

La mera expectativa de regularización conduce a incrementos en el valor de la tierra que se prevé será sujeta a mejoramiento, y esto impacta de manera significativa los precios en el mercado informal. Mientras más alta sea la expectativa de regularización a futuro de un área, más alto es el sobreprecio del terreno en cuestión y, en consecuencia, mayor demanda de terrenos más baratos en otras ubicaciones.

Lo anterior plantea dos formas de abordar el mejoramiento: 1) programas integrales aplicados en pocos lugares, con políticas destinadas a incidir en las expectativas futuras de mecanismos de recuperación de costos; o 2) programas de mejoramiento parcial instrumentados en todas las áreas informales de la ciudad, destinados a promover balance y uniformidad en la actividad futura del mercado. Sigue sin comprenderse la importancia e implicaciones de integrar las áreas mejoradas a los sistemas fiscales municipales.

6. POLÍTICAS AISLADAS Y FRAGMENTADAS

Las intervenciones públicas en los asentamientos irregulares han sido de carácter aislado y sectorial, sin la necesaria integración al contexto urbano más amplio de las políticas de adminis-

tración del suelo que tienen influencia directa sobre dichos asentamientos. Entre otros aspectos, estas políticas abarcan la construcción de vivienda social, la rehabilitación de centros urbanos deteriorados, la ocupación de terrenos baldíos e inmuebles vacantes, la asignación más amplia de inversión pública para infraestructura y servicios urbanos, la modernización de catastros y de sistemas de recaudación de impuestos, así como la promoción de asociaciones entre los sectores público y privado. Además, la mayoría de los programas de regularización se han aplicado en zonas residenciales; poco se ha hecho en áreas informales de industria y comercio, en edificios públicos desocupados, terrenos en zonas centrales o en asentamientos irregulares en zonas rurales.

En todos los órdenes gubernamentales, los programas de regularización se identifican por su fragmentación estructural: entre programas, secretarías y ministerios, y entre los ámbitos nacionales, estatales y municipales. Como resultado, los recursos no se ejercen de la mejor manera o bien no llegan a la población objetivo. Los programas también han adolecido de una falta de continuidad administrativa, casi siempre producto de cambios en los contextos políticos locales. En lugar de apoyar otras iniciativas, los programas de regularización frecuentemente consumen los limitados recursos de los gobiernos municipales, en detrimento de otros tipos de programas de vivienda que se restringen o sacrifican.

Este problema tiene su origen tanto en las líneas de crédito de los organismos nacionales y de las agencias internacionales y multilaterales, como en la falta de mecanismos para operar con aportaciones de las autoridades municipales, como vía para compartir la carga de los programas y promover esfuerzos para que los gobiernos municipales amplíen sus fuentes propias de ingresos. En términos generales, las líneas de crédito para los programas de regularización se han establecido sin un análisis adecuado de la capacidad financiera de los gobiernos municipales.

7. FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS

Como si los problemas señalados fueran pocos, hay que agregar la falta de recursos financieros para los programas de regularización. Las previsiones presupuestarias no son compatibles con los ambiciosos objetivos propuestos y frecuentemente no se cuenta con recursos específicos para los programas. Los ingresos obtenidos de operaciones relacionadas con el desarrollo urbano (cobros por derechos de construcción en áreas formales y de altos ingresos) no han sido adecuadamente canalizados a los programas de mejoramiento. Los recursos obtenidos a través de agencias internacionales no se han utilizado de la mejor manera. Ha habido una falta de seguimiento en el cumplimiento de objetivos y metas, y de evaluación de los propios programas. Adicionalmente, destaca la ausencia de políticas de microcrédito que pudieran utilizarse para incentivar y apoyar a las organizaciones comunitarias.

8. DISOCIACIÓN ENTRE MEJORAMIENTO Y LEGALIZACIÓN

Aunque se puede argumentar que la ilegalidad es producto de la oferta insuficiente de suelo servido a costos accesibles, en la práctica se observa que a pesar del énfasis en el concepto de

TABLA 2.14.1 Aciertos y desaciertos de los programas de regularización

ACIERTOS	DESACIERTOS
Entender y planificar las ciudades de manera integral antes de diseñar una estrategia de regularización; misma que deberá integrarse a la política urbana	Tratar la informalidad como una excepción; formular programas aislados de regularización al amparo de políticas sectoriales, a cargo de una sola rama de la administración pública
Involucrar a todos los agentes en la toma de decisiones respecto a la ubicación y la forma de instrumentar los programas de regularización	Considerar la informalidad como solución para un grupo social que se considera marginal
Considerar los programas de regularización como parte de la política social, que en su más amplio sentido promueve la integración social	Entregar títulos sin proveer servicios
Conservar la presencia del Estado en los asentamientos regularizados, a través de la incorporación de éstos al catastro y a los sistemas de recaudación de impuestos municipales	Ignorar la dinámica del mercado como variable que incide de manera directa en la valuación de los beneficios otorgados
Desde el inicio de los programas y las intervenciones, difundir los objetivos y metas propuestos y ligarlos a los derechos de ley correspondientes	Crear falsas expectativas en contextos donde no se cuenta con fuentes de financiamiento y/o recursos suficientes
Considerar, desde el inicio de las intervenciones, que puede haber más de una forma de hacer las cosas	Restringir la movilidad de las familias
Diseñar y promover programas preventivos que acompañen a la instrumentación de los programas de regularización, que son esencialmente remediales	No prevenir y no reprimir el desarrollo de nuevos asentamientos informales
Reconocer el derecho a ser diferente	Ignorar las irregularidades en áreas residenciales y de altos ingresos
Reconocer que la falta de acceso a los servicios básicos es, frecuentemente, más onerosa que su provisión	No considerar la capacidad de pago de los residentes de los asentamientos irregulares, e ignorar la necesidad de asociaciones público-privadas como medio para financiar los programas de regularización
Reconocer que los residentes de los asentamientos informales tienen derechos legítimos sobre la ciudad	Flexibilizar normas y reglamentos urbanos, sin contar con el fundamento jurídico necesario
Ser sensible a los temas de género (por ejemplo, la creciente permanencia de las mujeres jefes de hogar)	Contener de manera artificial las presiones de la oferta y demanda en el mercado
Reconocer la existencia de distintas modalidades de regularización de la tenencia, incluidas soluciones colectivas para responder a problemas sociales comunes	No reconocer que los programas de mejoramiento y legalización deben diseñarse para operar de manera conjunta
Mantener la unidad entre proyectos, programas y estrategias	Difundir la idea de que cualquier situación puede ser regularizada, y no aclarar que el proceso puede implicar, en algunos casos, la reubicación
Considerar los costos de no regularizar al evaluar la efectividad de los programas	Apoyar y monitorear las intervenciones con sistemas de información geo-referenciados
Considerar que los programas de regularización no son viables desde el punto de vista de economía	Iniciar el monitoreo de los programas estando en marcha los procesos de mejoramiento, con objeto de amplificar sus resultados positivos.

mejoramiento, una importante proporción de los programas de regularización operan al margen de los programas de mejoramiento de vivienda y de apoyo socioeconómico, con los cuales se busca la integración de las comunidades, y tampoco se vinculan con las políticas destinadas a la legalización de terrenos y lotes individuales.

El mejoramiento y la legalización se han concebido como procesos independientes, e incluso, se ha llegado a sostener que la legalización es producto de los procesos de mejoramiento. Lo cierto es que la mayoría de los programas de mejoramiento no conducen al cumplimiento de las condiciones requeridas para poner en marcha los procesos de legalización en áreas informales. En los pocos programas en los que se ha logrado dar inicio al proceso de legalización, se han desarrollado soluciones legales y políticas *ad hoc* que, con frecuencia, son ajenas a las condiciones urbanas y fuerzas que operan en el entorno.

A pesar de la publicidad en torno a los programas de regularización, el número de títulos de propiedad expedidos por las dependencias responsables es sorprendentemente bajo. Entre las explicaciones que se han dado destacan la complejidad de las leyes y las actitudes conservadoras y de resistencia de los notarios y de las autoridades responsables de los registros de la propiedad. Es importante agregar también que la mayoría de las familias, al recibir un título que reconoce su legítimo derecho sobre la propiedad, no concluyen los procesos de registro, ya sea por que no entienden las implicaciones de no hacerlo, o bien por su complejidad o por los costos que les significa. En respuesta se ha propuesto, por un lado, simplificar los requisitos y procesos de titulación y registro y, por otro, restar poder a las estructuras burocráticas responsables de los citados procesos.

9. LA IMPORTANCIA DEL TÍTULO DE PROPIEDAD

Como resultado de los problemas mencionados, son pocos los programas en que se alcanza la etapa de legalización, y menos aún los que concluyen el registro de los lotes legalizados. Por ello, muchos analistas han concluido que los títulos no son importantes, y que lo realmente significativo es la percepción de seguridad en la tenencia de la tierra que tengan los pobladores.

No se puede negar que la percepción de la seguridad es un elemento que promueve la inversión de las familias para consolidar sus viviendas. Sin embargo, la titulación es importante por dos razones: el interés personal de los residentes (por la seguridad en la tenencia de la tierra, la protección contra desalojos, los conflictos domésticos, las separaciones maritales, las herencias, los conflictos vecinales y el acceso a formas diversas de crédito), y el interés de la ciudad en su conjunto, ya que la legalización puede contribuir a estabilizar los mercados de suelo y con ello, favorecer formas más racionales y articuladas de intervención pública.

Hoy todavía hay gran resistencia por parte del sistema judicial y del público en general respecto a los programas de titulación. Es importante también señalar que los beneficiarios individuales de estos programas frecuentemente desconocen la protección y las limitaciones que derivan de la titulación. ¿Para qué sirve un título? ¿Por qué se tienen que registrar los títulos? Entre otras, estas preguntas sugieren la necesidad de acompañar los programas de regularización con programas

educativos tanto para los administradores de las ciudades como para los residentes de los asentamientos informales.

Otro punto a considerar es la falta de análisis sobre el impacto de los instrumentos que se emplean en la legalización de lotes. Como resultado del énfasis en la titulación individual, se ha tendido a ignorar la necesidad de generar soluciones legales colectivas para responder a problemas sociales comunes. De hecho, cuando se han empleado estos nuevos instrumentos legales, no se ha logrado compatibilizarlos con la normatividad urbana existente y no han previsto sus implicaciones legales.

El análisis de alternativas legales ha sido insuficiente y falto de creatividad. Se requieren más esfuerzos sistemáticos para desarrollar nuevos instrumentos y para lograr acreditarlos, no sólo ante los distintos organismos financieros sino también ante la sociedad en su conjunto.

10. LA FALACIA DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Aun cuando los contextos políticos de los programas de regularización han variado de manera importante en el tiempo, en términos generales la participación popular ha sido poco significativa en su formulación e instrumentación. Esta situación se ha agravado debido a la creación de formas de participación artificiales para cumplir con los requisitos de los organismos financieros. Los mecanismos de participación popular diseñados han sido, en el mejor de los casos, una formalidad y, en el peor, una farsa.

Son muy pocos los programas en que se ha logrado incorporar propuestas de solución generadas por las comunidades afectadas. El marco político, institucional y cultural en el que se han desarrollado la mayoría de los programas de regularización, junto con las limitaciones que derivan de las fuentes de financiamiento, prácticamente eliminan las posibilidades de participación pública y social efectiva que normalmente cuestionarían el *statu quo*. Por ello, los programas de regularización tienden a percibirse como soluciones destinadas a promover o proteger la institucionalidad, más que como respuestas a las demandas de la mayoría de la población de menores ingresos.

11. COMPATIBILIDAD ENTRE ESCALA, PATRONES Y DERECHOS

Quizás el problema central de los programas de regularización es la dificultad de compatibilizar la escala de las intervenciones con las propuestas técnicas, urbanas y medioambientales para definir el patrón de los asentamientos y la naturaleza de los derechos que les serán reconocidos a los residentes. Para poder garantizar la sustentación de los programas y su impacto, es necesario analizar de manera conjunta los temas de escala, patrones y derechos.

12. EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN EN EL TIEMPO

Concluidos los programas de mejoramiento y legalización, las autoridades suelen retirarse de los asentamientos, aun cuando podrían realizar una diversidad de funciones que van desde el monitoreo y evaluación del mantenimiento de la infraestructura provista, por ejemplo, de los siste-

mas de agua potable y drenaje, hasta el desarrollo de lineamientos y reglas para incorporación de nueva población.

Los asentamientos tienden a deteriorarse muy rápidamente por la falta de presencia e intervenciones oficiales, al grado de que la legitimidad provista por los programas de regularización puede “contaminar” barrios de origen formal y promover prácticas informales de usos del suelo.

En términos generales, los programas de regularización no han logrado la integración urbana, social y cultural que se había previsto de las áreas mejoradas, de manera tal que las áreas regularizadas siguen siendo consideradas como “de segunda” mucho tiempo después de concluidos los programas. La idea de que los asentamientos regularizados experimentarán una trayectoria virtuosa, escasamente sobrevive a las justificaciones que dieron origen a los programas.

13. EL EQUILIBRIO ENTRE LAS LIBERTADES INDIVIDUALES Y LAS FUNCIONES PÚBLICAS

A pesar de la preocupación por garantizar que los beneficiarios de las intervenciones públicas sean, efectivamente, residentes de los asentamientos informales, en los programas de regularización no se ha logrado un adecuado balance entre el respeto por los derechos y libertades individuales y las funciones públicas de los programas (los derechos sociales a la vivienda y la necesidad de generar áreas para tal efecto). Frecuentemente las soluciones propuestas implican restricciones que, en la práctica, congelan los procesos de movilidad que caracterizan este tipo de asentamientos (que afectan, por ejemplo, los términos de venta, compra y renta), lo cual tiende a reforzar la informalidad.

La estrategia de centrarse en un área o un grupo social parece ignorar la esencia y el origen de la informalidad, situación en sí paradójica: por un lado, la falta de recursos de los programas dificulta a las familias capitalizar el beneficio obtenido para reubicarse en otro asentamiento informal que espera ser regularizado en un futuro; por otro lado, el costo de monitorear y controlar este tipo de prácticas puede ser muy alto y, hasta inviable. Como se mencionó, la imposición de restricciones a las transacciones simplemente generará nuevos arreglos informales.

Es interesante observar que son muy pocos los programas que han reconocido y logrado responder a la movilidad (ascendente o descendente) de los residentes de los asentamientos regularizados; los programas se diseñan pensando en una comunidad estática. La movilidad interurbana, particularmente entre residentes de asentamientos informales y entre áreas formales e informales, no es un proceso bien entendido y por ello se ignora. Una posible salida a este acertijo podría encontrarse en mecanismos para la recuperación de costos o para la recuperación de plusvalías, que operen desde la fase de planificación de los nuevos programas de regularización.

El [Instituto Lincoln de Políticas de Suelo](#) es una organización educacional sin fines de lucro establecida en 1974, cuya misión es estudiar y enseñar temas relacionados con políticas de suelo e impuestos territoriales. El Instituto se propone a integrar teoría y práctica para contribuir a definir mejores políticas de suelo y compartir conocimientos sobre las fuerzas multidisciplinares que influyen en las políticas públicas. El enfoque sobre el suelo se deriva del objetivo central del Instituto: abordar las conexiones entre la política de suelo y el progreso social y económico identificadas y analizadas por el economista político y autor Henry George.

El trabajo del Instituto está organizado en cuatro departamentos: Valuación e Impuestos, Planificación y Forma Urbana, Desarrollo Económico y Comunitario, y Estudios Internacionales; este último está integrado por el Programa para América Latina y el Caribe y el Programa sobre China. El Instituto busca mejorar los procesos decisivos a través de educación, investigación y proyectos de demostración, así como también mediante la divulgación de información en nuestras publicaciones, sitio web y otros medios. Nuestros programas reúnen a académicos, profesionales, funcionarios públicos y otros ciudadanos interesados, en un ambiente colegial de aprendizaje. El Instituto no adopta puntos de vista determinados, sino que sirve como facilitador del análisis y la discusión de estos temas, para marcar una diferencia hoy y ayudar a los futuros tomadores de decisiones sobre las políticas públicas del mañana.



Instituto Lincoln de Políticas de Suelo
Lincoln Institute of Land Policy
113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400
USA

Teléfono: 1-617-661-3016, ext. 127 y/o 1-800-LAND-USE (1-800-526-3873)
Fax: 1-617-661-7235 y/o 1-800-LAND-944 (1-800-526-3944)
E-mail: help@lincolninst.edu
Web: www.lincolninst.edu



L LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

Compilación de más de 60 artículos originalmente publicados en la revista trimestral *Land Lines* a lo largo de los últimos 13 años, ahora traducidos al español para la audiencia latinoamericana del Instituto Lincoln. El libro presenta un espectro del pensamiento original sobre los temas críticos en políticas de suelo urbano, basado en la experiencia del Instituto en la región.

ISBN 978-1-55844-163-7



9 781558 441637