

INFORMALIDAD Y REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO EM AMÉRICA LATINA

ALGUNAS REFLEXIONES

NORA CLICHEVSKY

RESUMO *Este artigo mostra as dificuldades de acesso ao solo por parte da população urbana pobre da América Latina e os resultados da implementação de Programas de regularização, que procuram solucionar a situação da população que mora de maneira informal nas cidades e áreas metropolitanas. Tais Programas têm surgido a partir da existência da irregularidade/ilegalidade/informalidade nas formas de ocupação do solo e de construção do habitat urbano. Compõem o artigo uma introdução, um capítulo sobre a informalidade urbana, outro sobre as políticas de regularização, tanto de propriedades quanto de melhoramento de bairros e, finalmente, reflexões sobre a implementação dessas políticas e seu impacto sobre a população objeto de sua aplicação.*

PALAVRAS - CHAVE *Informalidad urbana; regularización urbana; legalización dominial; mejoramiento de barrios.*

INTRODUCCIÓN

La construcción del espacio urbano latinoamericano realizada por las acciones de diferentes agentes públicos y privados se ha modificado sustancialmente en los últimos años, resultado de los cambios estructurales en el plano económico, social y político. Estos agentes pertenecen a diversos sectores de la sociedad, desde las grandes corporaciones nacionales e internacionales hasta los agentes “informales” y la población que ocupa tierra y construye su propio hábitat.

Ello se relaciona con el crecimiento de la magnitud y tipos de informalidad en las ciudades, producto del aumento de la desocupación, los bajos ingresos y la agudización de su histórica desigual distribución así como el estancamiento de la actividad económica de América Latina a fines de la década del noventa e inicios de la década de 2000. Si bien en estos últimos años, hubo un aumento en la dinámica económica y mejora en la situación de pobreza, aun la población que no tiene acceso a tierra con servicios y equipamientos urbanos y vivienda es muy importante.

Este artículo muestra las dificultades de acceso al suelo de la población pobre urbana de América Latina y los resultados de la implementación de Programas de regularización,¹ tendientes a solucionar la situación de la población que habita informalmente en las ciudades y áreas metropolitanas latinoamericanas. Dichos Programas han surgido a partir de la existencia de la irregularidad /ilegalidad /informalidad² en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano – resultado de un patrón excluyente de desarrollo y gestión urbana, según el cual los mercados de tierras y los sistemas políticos y jurídicos no ofrecen condiciones de acceso legal al suelo y vivienda a la población pobre

1 Este artículo se basa en una investigación realizada para CEPAL-NU, durante 2004-05, en la cual se identificaron 24 Programas de regularización dominial, un Decreto y dos Leyes de legalización dominial en 11 países y 47 Programas de regularización urbana e integrales en 13 países (Clichevsky, 2006).

2 En este trabajo estos términos son usados como sinónimos.

(Fernandes, 2003). Se convierten en una necesidad vital de sectores de la sociedad que necesitan un lugar donde asentarse, pero no significa que se está frente a acciones abiertamente enfrentadas al sistema socioeconómico vigente; incluso no lo cuestionan abiertamente y se conectan claramente con el mismo de muy diversas formas. Se define lo informal como no integrado al sistema que se considera convencional; y muchas veces ha sido el sistema formal el que produjo la informalidad (Riofrío, 2001). Si se es informal respecto de un sistema que es el establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad. Por lo tanto es necesario conocer esa informalidad para poder convertirla en formal /legal /regular a través de los distintos programas existentes (Clichevsky, 2003).

LA INFORMALIDAD

LA POBLACIÓN QUE VIVE EN DISTINTAS “INFORMALIDADES”

La informalidad urbana se expresa en dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales – la falta de títulos de propiedad o contratos de alquiler –; y al proceso de urbanización – incumplimiento de las normas de subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad y de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos. A lo largo de los últimos cuarenta años, los tipos de informalidad urbana y su magnitud han cambiado en los distintos países de la región debido a las modificaciones socio económicas y políticas, así también como por las políticas específicas urbanas, en particular de subdivisión, uso y ocupación del suelo.

Hay distintos tipos de informalidad urbana según la situación dominial como urbano ambiental; las formas más comunes son ocupaciones de suelo directas – “villa”, favela, callampa, etc – o a través del mercado informal “primario”³ o “secundario” – loteos clandestinos o “piratas”; loteos irregulares; propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales, como partes indivisas, entre otros (Clichevsky, 2006).

El mercado informal existe y persiste vinculado al clientelismo, al punterismo político y los réditos (traducidos en votos) que se puedan conseguir. La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exagera en este mercado particular. Los agentes son múltiples: el propietario original del suelo rural y urbano; los loteadores clandestinos; las cooperativas y precooperativas de vivienda y agrícolas; las ONGs de diferente tipo; las asociaciones de vecinos. La articulación entre los mismos es muy compleja, y posee especificidades en diferentes países.⁴

La magnitud de la población viviendo en distintas “informalidades” dominiales y/o urbanas depende de los países y del momento histórico de cada uno de ellos; es muy difícil – justamente por el grado de informalidad – obtener datos fehacientes acerca de la magnitud de los distintos tipos pues los censos no los registran como unidad de análisis y los procesos de regularización – especialmente los masivos, implementados fundamentalmente desde los años noventa – y distorsionan, en parte, las escasas informaciones existentes, ya que no se poseen registros actualizados de la cantidad de población informal que ya ha sido regularizada (sea desde el punto dominial, urbano o ambas e integrales).

La compra ilegal⁵ es la forma más extendida de hábitat popular en América Latina, que llega al 50% de las viviendas en ciudades de Colombia, Nicaragua y El Salvador, entre

³ Para distinguirlo del mercado informal “secundario”, al interior de las ocupaciones directas, ver Clichevsky, 2003 e Cravino, 2006.

⁴ Existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad (Clichevsky, 2006).

⁵ De lotes irregulares o clandestinos a cargo de los propios propietarios o promotores.

otras. En algunas ciudades, la evolución de la población que ocupa alguna forma de hábitat informal con respecto al total de habitantes de cada ciudad ha sido importante en las últimas décadas (Clichevsky, 2006).⁶ Por ejemplo, en Buenos Aires, ha pasado del 3% aproximadamente en los años sesenta a algo más del 10% en la actualidad, en tierra ilegal.

HACIA UNA EXPLICACIÓN DE LA INFORMALIDAD DESDE LAS POLÍTICAS ESTATALES Y EL MERCADO LEGAL

LAS POLÍTICAS ESTATALES

Las políticas de regulación del Estado hacia el mercado de tierra privado se definen a través del derecho de propiedad de cada país; el marco jurídico-institucional (qué nivel y qué instituciones son las que poseen la misión de actuar sobre el suelo urbano); los técnicos que trabajan en cada una de las instituciones;⁷ la voluntad política del gobierno y las relaciones del Estado con los distintos sectores de la sociedad civil.

La existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal, tanto en términos de producción como de comercialización de la misma. En Perú, Colombia y Brasil este mercado existe desde larga data,⁸ mientras que en otros, como Argentina, comenzó en la década del treinta y luego tendió a desaparecer hasta que ha resurgido a fines de los setenta (Clichevsky, 1975;1991). Las normas más estrictas implementadas en los últimos años sobre la producción del suelo han tenido como una de sus consecuencias el aumento del mercado “informal”. La Ley N° 6766/79, de Brasil – prohibiendo los loteos clandestinos –, hizo crecer las “favelas” (Maricato, 1996), mientras que el Decreto-Ley N° 8912/77, en Argentina – que exige loteos con infraestructura –, determinó la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones de tierras. En otros países, recién en la década pasada se obliga a fraccionar tierra con servicios básicos. Por ejemplo, en Quito, hasta 1992 – cuando se aprueba la Ordenanza 3050 –, las lotizaciones se hacían en el papel, se vendían sin infraestructura, y ahora muchas están abandonadas (Clichevsky, 1998).

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

Por otra parte, la relación entre el Estado y los ocupantes de áreas informales ha sido diferente también según países y momentos históricos de cada uno de ellos. Pues los gobiernos han reprimido, tolerado, admitido o propiciado las ocupaciones de tierras y construcciones según las coyunturas políticas. Resulta difícil resumir, pues, la actitud estatal hacia las ocupaciones directas a través de la simple dicotomía tolerancia/ represión. Por lo general, ha sido más proclive a aceptar la ocupación en tierras de escaso valor

⁶ La población involucrada no se refiere siempre a universos comparables, ya que para algunas ciudades la información hallada incluye todo el hábitat popular (inquilinato central y asentamiento irregulares) y para otras los asentamientos de un sólo tipo (como las “favelas” o las villas).

⁷ Que poseen una determinada formación y abordaje conceptual.

⁸ Pues poseían normativas con mayores exigencias de infraestructura y por lo tanto la tierra urbana tenía costos de producción mucho más altos que en aquéllos donde significaba sólo aprobar un plano de subdivisión.

comercial y malas condiciones físico-ambientales. Pero casi todos los gobiernos asumen el compromiso jurídico y político de proteger la propiedad privada, aunque sus titulares mantengan la tierra desocupada.⁹

9 El caso de la Argentina es particular, pues la Ley Nacional N° 14.005/50 condicionó la venta de loteos en mensualidades para el submercado de tierras destinado a los sectores pobres urbanos. El sustento para la implementación de dicha política fue la ampliación de la propiedad de la tierra para la mayor cantidad de población, articulado a políticas crediticias sobre vivienda y tierra rural.

El Estado ha sido más o menos permisivo con los agentes de los mercados clandestinos o irregulares de la tierra según las coyunturas políticas, económicas y sociales en cada uno de los países de la región; en Brasil, a partir de 1979 la actividad se encuentra penalizada, y en Nicaragua fueron sancionados con el despojo de tierras que vendían a plazos mediante repartos ilegales. En México, desde los años cincuenta las tierras ejidales y comunales fueron ocupadas a través de mecanismos legales como ilegales y loteos clandestinos – las “colonias populares” – en especial en la periferia de las ciudades (Schteingart, 1993).

En cuanto a sus tierras, el Estado ha subdividido las mismas para sectores pobres urbanos de manera asistemática dependiendo de los objetivos de los gobiernos en cada uno de los países. Y ha vendido o donado tierras para la población que ha ocupado las mismas, en algunos países, desde hace décadas; en otros, a partir de los años noventa cuando, por los programas de reformas del Estado y las políticas de ajuste, tierras públicas han sido vendidas para mejorar los déficits fiscales. Esto ha sido aprovechado por algunos gobiernos para destinar parte de esas tierras a los sectores pobres (Clichevsky, 1991).

EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO LEGAL

10 Los mercados legal e ilegal (o formal e informal) de tierras en Latinoamérica no son independientes sino complementarios y hasta actúan de manera yuxtapuesta o con límites escasamente definidos. Los agentes pueden actuar en uno sólo o en ambos, dependiendo del país y del momento histórico.

El mercado legal¹⁰ define, en parte, la imposibilidad del acceso al mismo de importante cantidad de la población urbana, pues es escasamente regulado en el pasaje de tierra rural a urbana y menos aun en la comercialización. Posee relación con la dinámica económica de cada país: inflación y/o estabilidad, funcionamiento del sector financiero: intereses, entrada de capitales; comercio exterior y especialmente a partir de los procesos de globalización, con la economía mundial; asimismo, se vincula directamente con los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios.

Los agentes productores y comercializadores directos (propietarios, incorporadores, promotores, urbanizadores) y los indirectos (sector financiero, industrial, comercial, etc.) fijan las pautas de funcionamiento del mismo, que generalmente lo hace para la demanda sólo solvente. Además, según los diferentes países y ciudades es monopolístico u oligopólico y posee escasa transparencia; es difícil conocer quienes son los propietarios (por el uso de “testaferros”) y los precios reales de las transacciones que se realizan. Su funcionamiento da por resultado gran retención de tierra – de grandes y pequeños propietarios –, y por lo tanto, existe una cantidad importante de lotes vacantes urbanos (Clichevsky, 2003). Como los pobres siempre encontraron alternativas al hábitat legal, los agentes del mercado formal no están presionados por la población pobre de bajar su tasa de ganancia. Y la retención del suelo puede ser que dure décadas.

Dependiendo de las regulaciones estatales, la tierra urbana posee más o menos servicios y por lo tanto un precio de “producción” diferente (precio de la tierra rural más los servicios necesarios según legislación y los costos legales de subdivisión y registro); las normas más exigentes de las últimas décadas encarecieron el mismo, aunque la relación entre el precio de “producción” más la ganancia media del mercado y el precio ofertado de la tierra es escasa. La tierra rural que se convierte en urbana tiene un precio mucho más bajo que la primer tierra definida como urbana, en la periferia. También incide en la definición del precio, los tipos de demanda solvente y su dinámica en cada momento

histórico, sus preferencias, posibilidades de pago y financiamiento, y el sistema viario, que en las últimas décadas ha privilegiado el automóvil individual.¹¹

LA “REGULARIZACIÓN” DE LA INFORMALIDAD

El aumento de la magnitud de la población viviendo en diferentes tipos de informalidad, en un contexto macroeconómico de mayor inequidad que en décadas anteriores y la imposibilidad de brindar un hábitat adecuado a través de las políticas que se implementaban tradicionalmente en décadas pasadas, especialmente en conjuntos de vivienda terminada, han llevado a que los gobiernos encaren, especialmente desde la década del noventa del siglo pasado, políticas tendientes a mejorar la situación urbana de dichos hábitats informales y/o mejorar o solucionar la situación de tenencia irregular de los mismos. Es así que se llevan a cabo múltiples tipos de programas y proyectos de legalización del dominio del suelo y regularización urbana y, en mucho menor medida, políticas preventivas.

ALGUNAS PREGUNTAS QUE PLANTEAN LOS PROGRAMAS

¿Estos programas sirven para combatir o aliviar la pobreza, como plantean los organismos internacionales? Son sólo paliativos, en algunos casos, muy parciales? Lo son sólo para una parte de la población que vive en la pobreza e incluso en la indigencia?

El interrogante que nos hacemos y sobre el cual intentaremos enfatizar el análisis es si estos programas de regularización han servido, de alguna manera, a superar, aunque parcialmente, la pobreza, o por lo menos los efectos más negativos de ella que se expresan, a nivel urbano, en la inseguridad por la ocupación o la compra de un terreno de manera ilegal, en áreas muchas veces con graves problemas urbano ambientales.

Nos interesa destacar que la implementación de programas de regularización posee un carácter “correctivo” – pues actúa sobre los efectos del empobrecimiento, el mercado legal y las políticas urbanas, y no sobre sus causas –, y no puede ser separada de políticas públicas, directrices de planeamiento y estrategias de gestión de las áreas urbanas para revertir el patrón actual excluyente del proceso de urbanización, con el objetivo de promover la democratización del acceso al suelo y a la vivienda (Fernandes, 2003; Calderón, 2003; Clichevsky, 2003).

LOS PARADIGMAS A PARTIR DE LOS AÑOS NOVENTA

Si bien en muchos países de la región las políticas de regularización se implementaban desde hace varias décadas, es desde los años noventa del siglo pasado, cuando se han elaborado y ejecutado, especialmente en algunos países, políticas masivas de legalización del suelo ocupado así como políticas de mejoramiento urbano. Los cambios de enfoque de dichos programas obedecen a varios factores y se explican por diversas razones.

Entre ellas se destacan: 1. La II Conferencia de HABITAT–UN 1996 define la tenencia segura como uno de los objetivos fundamentales de las acciones que deben proseguir los gobiernos, a nivel mundial; 2. El papel de los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo–BID y BIRF

11 La política de los agentes privados en la comercialización del suelo urbano está escasamente condicionada por las acciones estatales, pues no ha regulado la misma y los agentes (en principio, los propietarios originales del suelo) fijan los precios en función de los beneficios que pretenden obtener. La incorporación de otros actores al mercado y la complejización de su funcionamiento define que las rentas generadas por el mismo no sólo sean apropiadas por el propietario sino por los múltiples agentes.

12 Que han estado por detrás de muchos de los programas exclusivamente de legalización dominial financiados por los organismos internacionales (principalmente por el Banco Mundial).

(Banco Mundial). Desde los años noventa especialmente, los organismos internacionales y bilaterales de crédito financian, ya no políticas de vivienda, como tradicionalmente habían realizado, sino lotes con servicios, y posteriormente, legalización y mejoramiento de barrios; 3. Las ideas del economista peruano Hernando De Soto (1987; 2003).¹² Para este autor, la tierra ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar; una vez legalizada podrá pagar impuestos (lo que se relaciona con el ajuste fiscal y las reformas del Estado) y ser objeto de crédito en el sector financiero formal; y 4. El papel jugado por los gobiernos democráticos, especialmente desde los años noventa en algunos países, y su objetivo de inclusión social.

La articulación de estos paradigmas, según las realidades nacionales y hasta locales, han definido, en un aparte importante, la forma de formular e implementar los programas. También los mismos poseen otra serie de supuestos, unos más explícitos que otros; algunos hasta opuestos, dependiendo del contexto en el cual los mismos son formulados e implementados (Clichevsky, 2006). Y aunque en muchos países las políticas de regularización se implementaban desde hace varias décadas, es en estos últimos 15 años, cuando se han elaborado y ejecutado, en algunas realidades, políticas masivas de legalización del suelo ocupado ilegalmente por población de bajos ingresos y, en muchos de ellos, políticas de mejoramiento tendientes a una regularización urbana.

DIFERENTES PROCESOS Y RESULTADOS

Los procesos de formulación e implementación de los Programas son complejos, en especial en aquellos países donde hay una larga historia de legalización; en algunos, es una reivindicación de la población desde hace décadas; en otros, han tenido inicios débiles, desde ciertos municipios o desde provincias/ estados o de gobiernos nacionales, pero con escasos resultados. Incluso en países como México y Perú, que han sido pioneros de la legalización desde los años setenta y sesenta, respectivamente, han dinamizado sus políticas en los años noventa. En otros, recién se inicia el proceso de legalización dominial, como en Venezuela, mientras que el mejoramiento urbano se realizaba, también, desde hace varias décadas.

Las políticas de regularización se implementan a través de distintos instrumentos; en algunas realidades se hace a través de leyes o decretos específicos o a través de un marco legislativo; en otras, por Programas o Proyectos, y de ellos depende el tipo de regularización que se realiza en cuanto a la masividad, informalidad que se pretende solucionar; nivel de gobierno que interviene y recursos disponibles. Algunos procesos recién se inician, como el ya mencionado de Venezuela, mientras que otros poseen varias décadas, pero que han modificado sus marcos legales para hacerlos más masivos, como es el caso de Perú.

Los programas son de regularización dominial o de mejora de la situación urbana y/o ambiental, o sectoriales. Existe una última generación de proyectos mucho más integrales (incluso algunos son segundas etapas de programas de vivienda, como el de Ecuador, que incluye un componente de mejoramiento barrial), que se realizan, aunque parcialmente, con participación social y se vinculan a planes directores o marcos más generales como en Colombia, con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y en Brasil con el Estatuto da Cidade. Los mismos siguen ciertos “modelos” en base a los supuestos que utilizan y a los financiadores. Es interesante observar qué innovaciones introducen los gobiernos nacionales o locales respecto a las metodologías que proponen

los organismos internacionales o bilaterales de crédito, especialmente el BID y el Banco Mundial. Y los programas con financiamiento externo han tenido una influencia mayor en aquellos países sin antecedentes en este tipo de programas. En aquellos que tenían una historia por detrás, las metodologías se ajustaron a las situaciones nacionales; pero en otros países, en los cuales los programas nacionales, como en Perú, habían sido un fracaso, igual fue más fuerte la impronta internacional (Clichevsky, 2006). Asimismo, la campaña del “alivio a la pobreza” llevada a cabo principalmente por el Banco Mundial ha significado que se haya introducido un componente de regularización en algunos de estos programas, como en Guatemala.

Son excepcionales los programas que poseen consideraciones en torno a los parámetros urbano ambientales para los lotes a legalizar, y ellos están explicitados solamente en pocos casos de regularización urbana, y en ninguno de regularización dominial. La sostenibilidad ambiental tampoco está contemplada en la formulación de muchos de los programas, por lo menos a nivel explícito, o lo dejan librado a los municipios (ejecutores de planes urbano-ambientales, si es que éstos existen). Y en la mayoría de los programas, las regulaciones estatales han debido flexibilizarse para ser aprobadas las regularizaciones, pues los códigos de construcción, las normas de planificación y los estándares de infraestructura urbana que se aplican en otras áreas de la ciudad suelen ser inapropiados y no pueden aplicarse a proyectos de mejoramiento de asentamientos informales.¹³

Para poder legalizar la tierra que ocupa, la población debe poseer requisitos distintos que varían según los países – y la focalización de los Programas. Generalmente se exige un tiempo mínimo de permanencia en el lote (que en muchos casos no se cumple, pues se han legalizado tierras baldías, como en Perú); no poseer otra propiedad en el país (lo cual es difícil de documentar, dado la falta de catastros actualizados y centralizados en muchos países de la Región); ser jefe o jefa de familia (dando prioridad a la mujer, cuando existe una política definida a tal efecto); no tener deudas con el Estado. Otro requisito, y esto atenta contra la superación de la pobreza, es poseer un ingreso que permita un tipo de pago; de lo contrario, parte de la población – la más pobre e indigente – queda afuera de los Programas, salvo en aquéllos donde el pago es simbólico o subsidiado totalmente.¹⁴

La cantidad de soluciones que los programas van a resolver es muy distinta. Algunos surgen de una definición territorial: dar solución a la población que ha sufrido inundaciones, por ejemplo, entonces la población es toda la que se halla habitando en tales circunstancias. Otros son para barrios determinados, o un área piloto. En un trabajo realizado en Brasil (IBAM, 2002), se ha evaluado la cantidad de población objeto, frente a la población viviendo en la informalidad: mientras que los proyectos en Belém y Salvador sólo tenían por objetivo regularizar a 1,68% y 1,14%, respectivamente, de la población viviendo en la informalidad, en Goiânia tal cantidad representaba el 9,46%, mientras que en Recife y Porto Alegre algo más del 38%, en Rio de Janeiro algo más del 46%, y en Teresina el 100%. Interesa señalar que los proyectos/ programas que regularizaban a una cantidad mayor de población eran exclusivamente dominiales. Lo mismo ha ocurrido en Perú y México, donde los porcentajes de población legalizada dominialmente son muy altos, sobre todo en el primero de los países – aproximadamente el 70% de la población que vivía en la informalidad al inicio del programa de regularización masiva.

La legalización dominial en general se realiza sobre tierra fiscal. Si bien muchos de los programas de regularización se plantean legalizar las ocupaciones en tierra privada, el

13 En Brasil, las Áreas o Zonas de Especial Interesse Social (AEIS o ZEIS) han sido el instrumento adoptado para amparar legalmente la flexibilización de los parámetros urbanísticos; inclusive es un instrumento incorporado al Estatuto da Cidade como política nacional; en estas áreas se permiten normas diferentes, “cristalizando” de alguna manera la ciudad de los pobres respecto al resto urbano.

14 También existe una política implícita de discriminación aplicada a la legalización: en la mayoría de los países no se legaliza la tierra a extranjeros, lo que trae aparejada una serie de problemas en áreas fronterizas.

número de soluciones es significativamente menor que en las tierras fiscales, dado que el Estado debe primero expropiar la tierra para luego traspasarla a los ocupantes, o ser mediador en una negociación directa entre los propietarios del suelo y los ocupantes. Los programas de regularización dominial más exitosos, en términos de cantidad de soluciones, son los de Perú y México.

En 1996 se crea en Perú la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en el ámbito del Ministerio de Justicia, organismo encargado de diseñar y ejecutar un Programa Nacional de Formalización en 78 provincias de 17 departamentos (el 46% del área urbana de Perú). Los objetivos de la titulación masiva son incrementar el valor de las propiedades, integrarlas al mercado inmobiliario y mejorar el acceso a servicios de infraestructura básica y al crédito (Rouillon, 2004). En 1998 se aprobó el Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana (PDPU) a través de un convenio entre el BIRF y el gobierno peruano. El objetivo del Proyecto es la formalización integral de los derechos de propiedad. Entre 1996 y 2004 se entregaron en todo Perú, incluyendo Lima, 1.425.688 títulos en 1.929.070 lotes en 13 localidades. Solamente en Lima se otorgaron 635.851 títulos en 785.911 lotes (COFOPRI, 2004). En México, en dos décadas se han legalizado más de 2,5 millones de lotes; pero aun faltan otorgar títulos a alrededor de un millón de familias (Azuela, 2001; Clichevsky, 2006). En otros países como Guatemala la situación es muy diferente: hasta finales de 1999 solamente se había logrado legalizar alrededor de 9.000 familias en 62 asentamientos, lo que representa menos del 20% de la meta inicial de 50.000 lotes legalizados previstos para el período 1998-1999.

Los Programas de regularización urbana e integrales poseen diferentes componentes; en la mayoría se contempla la provisión de red de agua, desagües cloacales, pavimento, centro educacional, centro de salud, equipamiento comunitario, núcleo húmedo dentro del lote y en algunos casos, vivienda. En los Programas integrales, es fundamental, asimismo, el acompañamiento social de los proyectos de obra, y en algunos, la generación de empleos. La mayoría de los programas integrales posee un fuerte componente de acompañamiento social y en muchos de ellos, también, un componente de fortalecimiento institucional. En muchos se desarrolla un componente de generación de empleo y/o de capacitación, lo que significa una mayor posibilidad de apoyar a la población a mejorar sus condiciones de vida.

Una de las limitaciones que posee este tipo de programas es la escasa cantidad de beneficiarios respecto a la población en la informalidad. Dentro de los programas integrales de regularización, como los financiados por el BID, el Favela-Bairro, en la ciudad de Rio de Janeiro, es uno de los más exitosos, también en términos de cantidad de soluciones, pues fueron objeto del mismo 500.000 habitantes (unas 110.000 viviendas), pero no se ha ocupado de la regularización dominial, pues que ello era función de otro programa municipal, que ha sido menos exitoso, dado que sólo ha podido legalizar cinco asentamientos que habían sido objeto del Programa Favela-Bairro (IBAM, 2002). Un alto porcentaje de los programas posee financiamiento de organismos internacionales, básicamente del BID y BIRF, aunque también, en algunos casos de agencias europeas de cooperación binacional (caso PRIMED, en Medellín, con financiamiento alemán).¹⁵

En la mayoría de los programas de regularización dominial, la tierra es gratuita o posee un precio simbólico; la población sólo abona, a veces, los costos de mensura y escritura. En pocos casos se establece el pago en función del precio de mercado de la tierra que se regulariza y de los ingresos de los beneficiarios. Participar de programas de regularización significa, pues, en términos de costos y financiamiento, muy diferentes

15 De los 49 programas para los cuales se ha conseguido información, 32 poseen financiamiento internacional, algunos cuentan con más de 300 millones de dólares, lo que significa un esfuerzo para el Estado en términos de deuda externa (Clichevsky, 2006).

situaciones para la población, en virtud del tipo de programa y de la propuesta de política específica: si es el Estado el que asume los costos, o traspasa parte o la totalidad a la población.

En los casos de regularización urbana, también los programas son mayormente subsidiados y la población sólo se hace cargo, posteriormente, de los pagos de impuestos y tasas por servicios. Las formas de financiamiento pueden considerar una demanda segmentada (según su real disposición a pagar) o no; en este último caso, la falta de financiamiento específico, según las distintas posibilidades de pago de la población beneficiada, puede llevar a que parte de la misma no pueda pagar, lo que, según países y coyunturas políticas, puede llegar hasta el desalojo y el remate del terreno (si se ha hipotecado el mismo como garantía de la deuda).

En los casos de regularización dominial, son una cantidad importante de contribuyentes regularizados, pero con impuestos nulos o muy bajos. El impuesto inmobiliario no es un instrumento válido para equilibrar las cuentas fiscales – tal como muchos de los programas se plantean – debido a las exenciones, la morosidad y por el escaso peso relativo frente a otros contribuyentes. En muchas realidades existen años de gracia o exoneración del pago, como por ejemplo, en Guayaquil, donde se permite la eximición del pago de los impuestos prediales por un lapso de cinco años (Clichevsky, 2006). En relación a las tasas de servicio, ellas varían según los servicios que posean: si los mismos se hallan privatizados o no; si se aplican “tarifas sociales” de agua, electricidad.

En cuanto al otorgamiento de crédito, justamente uno de los supuestos fundamentales para la legalización es que la población pueda acceder al mismo mediante el sistema financiero privado. De Soto (2003) considera que, fuera de las familias, el principal beneficiario de los procesos de regularización del suelo es el sistema financiero. Pero la existencia de garantía propietaria por sí sola no es suficiente para el desarrollo de mecanismos de crédito, pues los bancos exigen además a los acreedores un determinado ingreso (familiar o individual) y no exclusivamente la propiedad del terreno. A su vez, para las instituciones financieras formales resulta igual de oneroso otorgar préstamos de pequeños montos (como a la población regularizada) que de grandes montos, y por lo tanto no están interesadas en concederlos.

En Perú, la vivienda registrada es una garantía para la institución financiera y la hipoteca constituye un documento que es posible transar en el mercado secundario de valores. Sin embargo, la opinión generalizada de las familias es que un crédito hipotecario es algo demasiado riesgoso de asumir, debido al gran valor que le otorgan a la vivienda. En términos generales existe una actitud prudente respecto a la solicitud de préstamos. Ello se explica por la inexistencia de un trabajo estable y de buenos ingresos (DESCO, 2001). Aunque los créditos, tanto en montos como en cantidad, han ido en aumento: 249 millones de dólares en 2000, que interesan a 154.000 personas; 274 millones y 173.000 personas en 2001, 314 millones y 197.000 beneficiarios en 2002, y hasta agosto 2003, 346 millones y 226.000 propietarios (COFOPRI, 2004).¹⁶

Otra situación ocurre en Brasil, donde, en un estudio sobre programas de regularización en diez ciudades, no se ha encontrado ninguna mención a que la legalización de la propiedad haya propiciado el crédito de las familias beneficiarias de dichos programas (IBAM, 2002).

En México, no toda la población que posee el terreno quiere un crédito bancario. Se ha demostrado que ya antes de poseer la propiedad tenían créditos – quizá a mayor interés, pero eso no le importa mucho a la población – a través de agentes privados o de

16 Para este tema, ver también Calderón, 2007.

familiares, amigos, etc. Existe un “mercado” de crédito informal, a los que dicha población tiene acceso. Y con la legalización, quieren seguir teniendo ese tipo de crédito por desconfiar de los bancos, de las condiciones que les imponen, de las hipotecas y por el miedo de la morosidad. Un estudio en Argentina corrobora que la obtención del título de propiedad no significa una mayor cantidad de población beneficiada con créditos. No hay diferencias en cuanto al acceso al crédito formal entre 1.800 familias legalizadas entre 1989 y 1998 y otro grupo de familias aun no regularizadas. Las familias regularizadas siguen accediendo a crédito informal a través de parientes, colegas, vecinos y amigos (Galiani y Schargrotsky, 2004).

¿HACIA UNA TENENCIA SEGURA?

En la mayoría de los países se legalizan las ocupaciones de tierras fiscales y en menor cantidad las realizadas sobre tierras privadas. En algunos se otorgan escrituras públicas; en otros títulos, en un registro especial, como en Perú hasta 2004. Algunos países utilizan la usucapión y la Concesión del Derecho Real de Uso, como en Brasil. En Argentina, la posesión de lote ocupado ilegalmente (un tipo especial de “informalidad”), si no es solicitado por el propietario original durante el término de diez años, es tenencia intermedia (mediante un documento público inscripto en Registro), luego de lo cual el poseedor obtiene la escritura definitiva (Ley N° 24.374/94).

Dados los cambios constantes de los contextos políticos locales, en muchas ciudades donde las políticas de la tenencia y los programas de regularización no están consolidados, aun hay desalojos (Clichevsky, 2003). Por lo tanto, tener seguridad de la tenencia a través de un documento se vuelve importante cuando un conflicto surge, sea una confrontación jurídica entre los ocupantes y el propietario original privado, por problemas familiares o por factores económicos externos, tales como obras públicas significativas que pueden tornar las áreas ocupadas más atrayentes para el mercado inmobiliario.

Obviamente que las escrituras públicas – registradas en el respectivo Registro Público de la Propiedad – son los documentos que dan total seguridad a quienes la poseen. Una institución como ésta debe operar sobre una base racional, impersonal y “desinteresada” y se puede defender públicamente el título a la tierra en juicios que proclaman el principio del acceso y el acatamiento universal a la regla de que la ley trasciende los intereses particulares. La posesión del título legal permite a los propietarios la libertad de utilizar y disponer de la propiedad (Varley, 2001). Esta seguridad se desvanece, en parte, en las titulaciones que no se realizan mediante escritura pública.

¿LA POBLACIÓN PARTICIPA?

Desgraciadamente, la población no participa de los Programas durante su formulación; lo hace en la implementación, dependiendo de su organización, de la coyuntura política y también de los programas específicos; en los programas exclusivamente dominiales la participación es menor que en los programas integrales. En los programas de legalización masiva, la población tiene muy escasa participación, salvo en cuanto a requisitos de documentación y, si corresponde, en los posteriores pagos. En Perú, el proceso de formalización es una política diseñada y dinamizada desde el Estado, de “arriba hacia abajo”, sin que participe la población de manera individual o familiar. No han sido los pobladores organizados quienes se han acercado a las instituciones del Estado

solicitando la implementación de una política de formalización o de registro de sus propiedades (PDPU, 2002). En otras realidades, los habitantes definen desde los límites de lo que ellos entienden que es “su lote” en relación a sus vecinos, ayudando en la señalización para su posterior mensura.

La participación de la población es básica para arribar a la inclusión – como pretenden muchos de los programas en sus objetivos –, pero si se consideran también otras instancias de participación en programas de empleo, previsión de la informalidad mediante políticas que modifican el funcionamiento actual del mercado legal del suelo, entre otras. De lo contrario, la ciudad segregada va a continuar existiendo, quizá en mejores condiciones, especialmente en relación al peligro del desalojo, y a veces con mejoras ambientales. Pero estos son los límites que plantean estos programas. Para una verdadera inclusión de la población “regularizada”, debería poder elegir donde vivir, y esto aun es imposible en la sociedad latino y centroamericana, donde las situaciones de pobreza e indigencia no se han revertido.

¿LOS PROGRAMAS INCIDEN EN LA MULTIPLICACIÓN DE LA INFORMALIDAD?

Como la pobreza ha aumentado en muchos de nuestros países, o por lo menos no ha disminuido en términos absolutos, se siguen reproduciendo las ocupaciones, y/o el funcionamiento del mercado informal, pues no se opera estructuralmente para que ello no ocurra. Inclusive hay autores que plantean que las políticas de regularización son un aliciente para las nuevas ocupaciones informales (Smolka, 2005). La legalización va detrás de las ocupaciones; por ejemplo, en Perú; entre 1998 y 1999, el número de viviendas regularizadas fuera de Lima aumentó de 17.929 a 48.869, también aumentaron las carentes de títulos de propiedad de 371.005 a 392.436, lo cual pone en evidencia la persistencia de los mecanismos de invasión (Calderón, 2002). Sólo en la ciudad de Lima la COFOPRI estimaba que se habían creado 214 asentamientos con 25 mil familias en los últimos cinco años.

En Brasil, mientras se regularizan algunas “favelas”, muchas otras aparecen o son densificadas. La valorización inmobiliaria, combinada con la reducción de los ingresos, desencadena desplazamientos “en cascada” – de una clase social sobre la inmediatamente inferior – hacia los barrios menos caros. Las “favelas” pasan a ser presionadas por una demanda de mayores ingresos, que induce una parte de los habitantes a traspasar sus inmuebles. Por otro lado, las familias de bajos ingresos ya no pueden instalarse en aquella “favela”, pues los precios se han tornado muy caros después de la urbanización (Clichevsky, 2003).

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

En Perú, la legalización masiva ha tenido impacto sobre el mercado de tierras pues el precio del terreno vacío ha aumentado notablemente. El mercado informal de suelo, única opción de los pobres se torna en un mercado formal para familias de mayores ingresos. Se genera más exclusión urbana y social. Quienes han ejecutado el proyecto

de formalización peruano han supuesto que ello bastaba para que el mercado opere y genere desarrollo.¹⁷

17 Esta paradoja nos remite a la cuestión de fondo de todo proceso de formalización: las acciones de regularización de la tenencia del suelo pueden ser efectuadas al servicio de diferentes marcos y propuestas del desarrollo (Riofrío, 2001).

La regularización estimula, pues, el mercado del suelo, en la medida que induce la demanda de predios disponibles y la oferta por parte de quienes adquirieron irregularmente un lote en una perspectiva especulativa, así como la aparición de una demanda proveniente de sectores sociales de mayor nivel socio-económico que el correspondiente a la población inicial. Por lo mismo, induce a una aceleración del proceso de densificación del asentamiento.

La regularización, aún antes de concretarse, es decir, desde el momento que es anunciada y se traduce en la presencia de funcionarios del organismo regularizador, provoca un aumento prácticamente inmediato de los precios del suelo. Salvo que haya pactos expresos o compromisos firmados con anterioridad como ha ocurrido en algunas colonias de Tegucigalpa. En otras realidades, como en Jujuy, Argentina, en el contexto del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), aun no había finalizado el proceso de legalización a sus ocupantes, y parte de éstos ya los habían vendido con compromisos de venta a precios de mercado – dado que se trataba de un barrio muy cercano al centro de la ciudad y por lo tanto con alto valor relativo del precio de la tierra en el mercado formal.

Por otra parte, el mejoramiento y la regularización son incentivos a nuevas ocupaciones. La valorización de los barrios regularizados y de sus entornos puede significar que los pobladores no puedan pagar impuestos y tasas acordes con las valuaciones, y por lo tanto, deberán dejar el lugar donde habitan y volver a ocupar – ello ya ha ocurrido en algunos barrios, donde se han transferido los boletos de compra-venta. En Perú, la intervención estatal, en los sectores más pobres, como la aplicación del programa de Legalización de la Propiedad a través de COFOPRI cambia las circunstancias urbanísticas del predio y en consecuencia hay un incremento de valor del mismo. Pero depende de la antigüedad del asentamiento. En términos generales, en las zonas consolidadas y antiguas no se ha desarrollado un mercado ni procesos de movilidad residencial, aunque en las no consolidadas pero tituladas sí se observan casos de tendencias a la venta (Calderón, 1999; 2007).

Evidentemente, la política de regularización significa colocar tierra en el mercado formal, y existe una polémica en torno a los alcances que posee esta situación. Aunque todavía resulta prematuro sostener que la política de regularización está desarrollando un mercado inmobiliario formal en los barrios populares, en sustitución de las transacciones informales que existían con anterioridad.

Como dice Alfonsín, para los autores “catastrofistas”, el mercado es implacable y el esfuerzo público en regularizar y equipar los asentamientos es, *ex-post*, apropiado privadamente por los que siempre lucran con la creciente urbanización de la ciudad. Según esta autora, para los “románticos”, la comunidad puede resistir el asedio del sector inmobiliario. Los “realistas” reconocen la existencia del problema y procuran analizarla, tratando de entenderlo y buscar soluciones adecuadas a los intereses tanto públicos como de los habitantes de los asentamientos regularizados (Alfonsín, 2001; Clichevsky, 2006).

REFLEXIONES FINALES

El artículo muestra que se han complejizado los tipos de informalidad urbana, y en algunos países ha aumentado la cantidad de población viviendo en diversas situaciones de

informalidad, debido a la distribución de la riqueza y a la situación de empleo e ingresos, así como a las políticas del Estado hacia sus propias tierras y al mercado de tierras legal y al funcionamiento del mismo.

Es indudable que los diferentes programas de regularización implementados en los países de la región han contribuido, de distinta forma y profundidad, a mejorar la situación de la población pobre urbana viviendo en la ilegalidad. También es indudable que los mismos aún adolecen, en mayor o menor medida dependiendo de sus objetivos en la formulación y de las posibilidades de implementación, de una serie de problemas que habrá que superar para que los mismos puedan poseer un mejor desempeño. Interesa exponer algunas reflexiones finales sobre el desempeño de los mismos:

- *Tipos de informalidad que se regulariza:* los programas apuntan a legalizar tierra fiscal y en mucho menor medida ocupaciones sobre tierra privada e informalidad producida por el funcionamiento de mercados informales de tierra urbana. Ello es debido a los altos costos para el Estado y el tiempo en expropiar tierra privada para otorgársela a los ocupantes, y los costos para los posibles beneficiarios.
- *Cantidad de soluciones de situación de informalidad:* en algunos casos han significado una disminución considerable de la misma, como en Perú. Pero la legalización exclusivamente dominial posee limitaciones, en especial respecto al tipo de tierra que se legaliza en cuanto a localización (en áreas de riesgo) y falta de infraestructura, tamaño y estándares físico-constructivos. En los programas integrales, la cantidad de soluciones respecto a la población viviendo en la informalidad es mínima, como han mostrado algunos de los programas en Brasil, Colombia y Argentina.¹⁸
- *Instrumentos por los cuales se regulariza dominialmente:* existe un predominio de programas que utilizan las escrituras públicas; si bien en número de soluciones, las tenencias más “blandas” son más significativas.
- *Utilización de las tenencias intermedias en los programas de legalización – para hacerlos más masivos con menores costos y tiempos.* Ello depende de la situación política de cada país, pues obviamente que dichas tenencias entrañan peligro de desalojo, dado que poseen vulnerabilidad jurídica (y aún los conflictos por la tierra y desalojos están presentes en varios países de la región). También es interesante señalar que aún perdura, en la región, una visión jurídica de la propiedad privada por sobre la visión – en algunos países constitucionalista – de la función social de la propiedad. Y esta visión jurídica de la propiedad individual es la que hace peligrar la seguridad de las tenencias intermedias.
- *Problemas institucionales:* la cantidad de organismos públicos y privados que intervienen en los procesos de regularización (a veces, de distinto nivel del Estado). La falta de recursos humanos capacitados para llevar adelante los programas significa, conjuntamente con problemas de formulación de los programas, períodos extendidos de implementación e incluso, atrasos importantes entre la formulación y la implementación, que atentan contra el desempeño de los mismos.
- *Parámetros urbano ambientales que se utilizan para los programas de regularización:* no existen para los programas de legalización y en los casos de mejora urbano ambiental,

18 En un contexto internacional en donde la población viviendo en la informalidad aumentará en las próximas décadas (Payne, 2005).

sólo en escasos proyectos se elaboran especialmente. En general, los proyectos son aprobados por excepción o por flexibilización de las normas existentes. Existen sólo unos pocos casos en los cuales los programas están vinculados a la política urbano ambiental a nivel local, provincial/estadual o nacional.

- *Costos para el Estado:* se evidencia una preponderancia de programas con financiamiento internacional – que en escasos casos son a fondo perdido – o que significa que los países deben endeudarse para poder llevarlos a cabo. En los casos que los gobiernos financian los mismos, hay problemas con el flujo financiero y hay casos en que ha significado que no se han podido mantener la cantidad de soluciones a lo largo del período, debido a la modificación de prioridades en las inversiones.
- *Costos para la población regularizada:* en la mayoría de los programas, el costo del suelo es gratuito o se efectúa un pago simbólico. Muchos de los programas con componentes de mejoramiento urbano son asimismo gratuitos, o con alta cuota de subsidio. Por lo que pareciera que no son los costos de los programas los que inducirían a la población a vender su ahora legalizado hábitat, sino los costos provenientes de impuestos y tasas del proceso de regularización específica. Aunque también en muchos casos los impuestos inmobiliarios son muy bajos o los inmuebles están exentos, sólo los costos de tasas por servicios podrían ser impagables por parte de la población legalizada.
- *Participación de la población:* los programas de mejoramiento urbano o integrales, ejecutados a escala local – aunque provengan de fuentes de financiamiento nacional o internacional – poseen un componente importante, en general, de incorporación de la población en la etapa de implementación – en la de formulación, la población objeto de los programas no participa en ningún tipo de ellos. En los programas de legalización exclusivamente, ello no ocurre y las decisiones son tomadas directamente por el Estado.
- *Propiedad legalizada como capital:* crédito y compra-ventas. Los aun escasos trabajos que existen sobre la relación entre la legalización y crédito demuestran que la población legalizada no toma créditos en la banca privada en la proporción que los supuestos de algunos programas indicaban. Si bien en Perú han aumentado en los últimos años, no ha sido con el impulso que se pensaba, y la legalización no ha tenido repercusión sobre el crédito en Brasil y Argentina. Ello ha sido explicado por el peligro que le significa a la población endeudarse, y más si es de forma hipotecaria. Con relación a la incorporación de la tierra legalizada al mercado inmobiliario, la cantidad de población que vende su propiedad recientemente legalizada pareciera que no es mucha, aunque todavía faltan evaluaciones al respecto.
- *Regularización y mejora en las condiciones de vida de la población pobre:* es indudable que los programas de regularización mejoran las condiciones de vida de la población pobre urbana, pero en muy diversa medida, en relación al tipo de proyecto. Es evidente que los programas integrales poseen resultados más positivos al respecto que los estrictamente de regularización dominial o de mejora de algún aspecto urbano; importa señalar que en un número considerable de los programas integrales, la generación de empleo – de manera directa o indirecta a través de capacitación, microcréditos, etc. – ha jugado un papel importante en la disminución de la población pobre urbana.

En el contexto regional de exclusión social creciente, las políticas habitacionales fundadas exclusivamente en la regularización de asentamientos ilegales tienen muchas limitaciones. Por un lado, cuando no hacen sino la regularización de los asentamientos ilegales, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana: o sea, consolidan los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse. La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales de intervención, las recrea y retroalimenta.¹⁹

Quienes implementan las políticas suponen que con sólo el hecho de ser propietarios, o la posibilidad de serlo, la población, por decisión individual, mejorará su hábitat. Pero eso no es así, pues la población ha mejorado sus viviendas sin aun tener el título en la mayoría de los asentamientos. Tampoco es tan cierto lo que plantea De Soto, que el hecho de ser propietarios significa una capitalización importante al tiempo que tienen acceso al crédito, pues se ha demostrado que éste es aun restringido (Fernandes, 2002).

Obviamente que la regularización no disminuye la pobreza, y mucho menos aun si se trata sólo de la legalización dominial; los distintos tipos de programas que se llevan adelante son complementarios a las políticas de compensación social fomentados por las políticas económicas neoliberales implementadas en toda América Latina durante los últimos años, por lo tanto, no están orientados a enfrentar las fuentes que originan la pobreza estructural.

Un comentario final: es evidente que la regularización es una política “social”, y por lo tanto lleva implícita una mejora en las condiciones de vida de la población, pero también posee un componente de creación de capital inmobiliario, sobre todo en los supuestos de algunos programas, que involucra la incorporación de las propiedades regularizadas al sector inmobiliario y de los beneficiarios a sistemas fiscales del Estado y como clientes de las empresas privatizadas de servicios. En el equilibrio entre esos dos aspectos, que no se dirime en el espacio “micro” del acceso al suelo – aunque posee su importancia –, sino en el espacio más amplio socio político – con el peso relativo de los distintos sectores sociales – es que se podrán diseñar programas, quizá, más “sociales”, dependiendo justamente del peso político que tenga la población pobre urbana que aun vive en la informalidad.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. (org) A cidade da informalidade. In: *O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, Livraria Sete letras-FAPERJ, 2003.
- ALFONSIN, B. de M. Saindo Do Gueto: A Regularização Fundiária Assumida Como Parte Da Política Urbana. *Enseñando Mercados y Políticas de Tierra*. Cambridge, Massachussets, Lincoln Institute of Land Policy (LILP), 26 a 30 de Noviembre, 2001.
- AZUELA, A. El Acceso de los Pobres al Suelo Urbano de los Ejidos. A Diez Años de la Reforma. México, *Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano. Aciertos Desaciertos y Retos*, 2002.
- CALDERÓN, J. *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute Research Report, Cambridge, Massachussets, Lincoln Institute of Land Policy (LILP), 1999.
- _____. *Propiedad y Crédito. La formalización de la propiedad en el Perú Informe de Investigación*. Lima, Lincoln Institute of Land Policy (LILP), 2002.

19 Como dice Katzman: “no existen recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudadanía e integración social entre los pobres urbanos y se requiere una redefinición del contrato social urbano” (Katzman, 2003).

Nora Clichevsky es arquitecta, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS. Pesquisadora do Conselho Nacional de Investigações Científicas y Técnicas (CONICET) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. E-mails: nora.clichevsky@gmail.com; noraclitic@yahoo.com.ar.

Artigo recebido em fevereiro de 2008 e aprovado para publicação em outubro de 2008.

_____ *Políticas de Regularización y Mejoramiento Urbano en América Latina*. Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy (LILP), 2003.

_____ *Después de la formalización, ¿qué? Notas acerca de la consolidación de los asentamientos humanos en áreas de bajos ingresos en Perú*. Washington, IV Simposio Urbano, Banco Mundial, 2007.

CLICHEVSKY, N. *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)*. Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Instituto Torcuato Di Tella (ITDT), 1975.

_____ *Tierra fiscal y regularización urbana*. Buenos Aires, IDRC-IIED-ALCONICET, *Informe de Investigación*, 1991.

_____ *Mercado de tierras en Quito*. Estudios de Fortalecimiento Institucional en el Área de Planificación Urbana, Proyecto Laderas del Pichincha, Quito. BID/ Pnud/ Habitat/ Mdmq/ EmaapQ/ Uepldp, *Informe de Consultoría*, 1998.

_____ *Pobreza y acceso al suelo urbano*. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL/ Naciones Unidas, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 75, (LC/ L.2025-P), 2003.

_____ *Regularizando la Informalidad del Suelo en América Latina y el Caribe*. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, Santiago de Chile, *Serie Manuales* N° 50, CEPAL/ Naciones Unidas, 2006.

COFOPRI. *Garantía de un Perú formal*. Lima, 2004.

CRAVINO, M. C. *Mercado inmobiliario informal, regularización dominial-urbana y propiedad en el espacio barrial de las villas de la ciudad de Buenos Aires. Una mirada socio-antropológica*. Buenos Aires, Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2006.

DA PAZ, R. Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo. Caracterização, processos e situações críticas de encaminhamento. São Paulo, Convênio CEPAL–Prefeitura do Município de São Paulo, *Informe Final*, 2004.

DE SOTO, H. *El Otro Sendero*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1987.

_____ *El Misterio del Capital*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003.

DESCO. Estudio de Cultura Registral. Lima, *Informe Consultaría COFOPRI*, 2001.

FERNANDES, E. La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy (LILP), *Land Lines*, January, Vol. 14, N° 1, 2002.

_____ *Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y Pobreza Urbana en Latinoamérica*. *Revista Vivienda Popular*, N° 12, Facultad de Arquitectura, Montevideo, pp. 5-16, Agosto de 2003.

GALIANI, S.; SCHARGRODSKY, E. *Effects of Land Titling*. Buenos Aires, Very Preliminary Version, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Vol.1, vol..2.1, vol.2.2. Rio de Janeiro, IBAM, 2002.

KAZTMAN, R. *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Santiago de Chile, Reunión Grupo de expertos sobre Pobreza urbana en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, 27 y 28 de enero, 2003.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: Legalidade, Desigualdade e Violência*. São Paulo, HUCITEC, 1996.

PAYNE, G. *Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums*. Londres, Environment & Urbanization, N° 1, vol.17, 2005.

PDPU.. *Dinámica de los Asentamientos Humanos*. Lima, Consultaría COFOPRI, 2002.

RIOFRÍO, G. (2001) Evaluando Políticas De Formalización: Formalidad Sostenible Para el Perú. Cambridge, Massachusetts. Lincoln Institute of Land Policy (LILP). *Mercados Informales. Regulación de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano*.7 a 12 de octubre, 2001.

ROUILLON, C. *El impacto de la formalización en la propiedad urbana en la Economía Peruana*. Lima, mimeo, 2004.

SCHTEINGART, M. México: evaluación de las políticas nacionales del suelo urbano (evolución reciente y situación actual), en *Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina*. Nairobi HABITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), pp. 81-123, 1993.

SMOLKA, M. *Disfunciones y funciones del mercado del suelo en América Latina: retos y oportunidades*. México DF, 1º Congreso de Suelo Urbano, 2005.

VARLEY, A. De lo privado a lo público: género, ilegalidad y legalización de la tenencia de la tierra urbana. Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy (LILP). *Mercados Informales. Regulación de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano*.7 a 12 de octubre, 2001.

A B S T R A C T *This article discusses the difficulties of land access of poor urban population in Latin America and the results of the implementation of regulation Programs which tend to solve the situation of the population that inhabits informally in the cities and Latin American metropolitan areas. These Programs have started from the existence of irregularity/ illegality/ informality on land occupation and the construction of the urban habitat. The article consists of an introduction, a section on the urban informal act, other about the regulation policies, as per tenant purposes as improvement of neighborhoods and finally reflections on the implementation of such policies and the impacts on the population that are objective of them.*

K E Y W O R D S *Urban informality; urban regulation; legalization; improvement of neighborhoods.*