

# Introducción

## ¿Cediendo terreno? Informalidad y políticas urbanas en América Latina

MARTIM O. SMOLKA Y ADRIANA DE A. LARANGEIRA<sup>1</sup>

La informalidad es un fenómeno no sólo presente sino en expansión en la mayoría de ciudades latinoamericanas. A ello contribuyen una multiplicidad de factores: pobreza urbana, disfunciones de mercado y consecuentes precios altos para la tierra servida, reducción significativa de los programas de provisión pública de vivienda social en las últimas décadas, indisciplina y delincuencia urbanística, etc. Aun con el aumento de la dotación de infraestructura en los últimos años, y sobre todo la proliferación de programas de mejoramiento barrial y formalización de la tenencia de la tierra, la informalidad sigue en expansión. Este cuadro plantea de inmediato un interrogante sobre la efectividad de los programas de regularización de asentamientos informales llevados a la práctica en la región. Los casos aquí reunidos hacen suponer al menos dos interpretaciones posibles: estos programas serían eficaces, pero insuficientes frente a la magnitud del problema. O no sólo serían ineficaces, sino que contribuirían a agudizar la informalidad, estableciendo una correlación positiva entre el aumento de la informalidad y su forma de acción y gestión.

Pese a la adhesión a distintas formas de regularización, el crecimiento de las ciudades se da predominantemente por la vía informal, en especial en lo referente al espacio residencial de los sectores de bajos niveles de ingreso. En efecto, el número de habitantes en asentamientos informales en América Latina se elevó de 111 a 127 millones entre 1990 y 2001 (Eclac, 2004). Estimaciones de su continuo crecimiento a escala global formuladas por las Naciones Unidas indican que la actual cifra de 928 millones de personas (cerca de 32% de la población urbana mundial) residentes en asentamientos precarios podrá alcanzar en el año 2020 un billón y medio (UN-Habitat, 2003). América Latina contribuye con un porcentaje superior a su participación en la población total.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Betânia Alfonsin, Cláudia Damasio, Cláudio Acioly Jr., Carlos Morales, Edésio Fernandes, Erminia Maricato y María Mercedes Maldonado por sus valiosos comentarios y sugerencias, que hicieron posible la versión final de este texto, al tiempo que los eximen de cualquier responsabilidad ante cualquier fallo u omisión en el mismo.

Las alternativas convencionales para contener el uso y la ocupación informales del suelo urbano a través de la desregulación, la fiscalización o aun la regularización de asentamientos ya consolidados demuestran escasa efectividad. Aparentemente, la regularización estableció con la reproducción de la informalidad un círculo vicioso. Se sospecha que la población adquiere “soluciones habitacionales” irregulares con la expectativa de una futura intervención pública. Así, la “solución” pasa a ser parte del problema, es decir, los procedimientos de regularización urbanística y de la tenencia de la tierra pasan a integrar la estructura de reproducción de la informalidad de las ciudades (Smolka, 2003).

Los programas implementados en la última década, con ambiciosos objetivos, condujeron a resultados decepcionantes, teniendo en cuenta la magnitud del problema. Se propusieron no sólo universalizar la regularidad y mejorar las condiciones de accesibilidad y habitabilidad de los asentamientos informales, sino ofrecer igualdad de oportunidades a sus habitantes, a través de procesos de inclusión social y promoción humana; igualmente, proyectaron integrarlos al tejido urbano, social y económico de las ciudades, y reducir la pobreza y la violencia urbanas. Extrapolaron, por tanto, el ámbito de la regularización, obviando limitaciones intrínsecas a estos programas, cuando no estaban siquiera suficientemente preparados para cumplir el objetivo inicial de regularizar.

Aunque en algunos de los asentamientos contemplados en esas acciones se hayan obtenido mejoras palpables relativas a la habitabilidad, estos progresos no producen efectos consistentes sobre el conjunto urbano. No implican cambios sustantivos en las reglas de acceso a la ciudad o en el funcionamiento del mercado inmobiliario. En definitiva, no logran ampliar el acceso a la tierra urbana –dotada de infraestructura– ni a la vivienda, en la escala que la demanda acumulada requiere. Apenas rescata una pequeña parte del déficit habitacional en su aspecto cualitativo, dentro de polígonos determinados. Es innegable el avance que estos programas representan frente al paradigma anterior de la erradicación de asentamientos informales. Sin embargo, el objetivo de integración urbanística y social no se cumple plenamente y su reducida escala de actuación no es capaz de producir impactos significativos en las ciudades.

Tampoco se puede negar que los programas perfeccionaron sus metodologías de actuación y que este conocimiento se diseminó por todo el continente. Sin embargo, este

*knowhow* se restringe al ámbito de los asentamientos beneficiados, sin tocar las implicaciones negativas de la presencia de la informalidad para las ciudades en su conjunto. En síntesis, se consolida una paradoja en la que se mejoran los segmentos de la ciudad beneficiados por los programas de regularización, mientras se deterioran las condiciones del conjunto urbano.

Así, la decisión de buscar casos innovadores de regularización de asentamientos informales en América Latina parte, fundamentalmente, de la constatación de que la informalidad en el uso y la ocupación del suelo urbano sigue en su escalada a un ritmo exponencial, evidenciando, por tanto, la necesidad de que se replanteen las estrategias de acción en esta área, a partir de la larga experiencia acumulada en la región.

Procesos de redemocratización que produjeron la revisión de los marcos institucionales y jurídicos de diversos países de la región, dieron lugar a la construcción de un instrumental de gestión urbana más acorde con los objetivos de ampliación del acceso a la ciudad y a los derechos de ciudadanía. El principio de función social de la propiedad, que privilegia el interés colectivo sobre el individual en lo relativo a las cuestiones urbanas, entró a formar parte de los marcos regulativos de algunos de estos países, al tiempo que los derechos de los habitantes de asentamientos informales de permanecer en las áreas originalmente ocupadas cobra progresivamente mayor reconocimiento.

Simultáneamente se descentraliza el núcleo de toma de decisiones y se reconoce a las administraciones locales como las entidades idóneas para el manejo de las cuestiones urbanas y habitacionales. También se empieza a romper con la tradición de que la producción de vivienda popular es una atribución exclusiva del poder público, abriendo perspectivas de cooperación (*parcerias*) con el sector privado, en un intento por deshacer el tabú de que la vivienda para los sectores de bajos niveles de ingreso es un nicho no rentable del mercado inmobiliario, cuando ahí están, desde hace décadas, los loteadores irregulares y clandestinos, que prácticamente monopolizan este sector, lucrándose ampliamente con él<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Interesa observar en esos términos que en El Salvador ya se verifica la realización de grandes emprendimientos privados que producen y ofrecen lotes urbanizados y con vivienda a segmentos de bajos niveles de ingreso antes considerados 'intocables' por las reglas del mercado.

Frente a tantas nuevas perspectivas hay que preguntarse si se exploraron todas sus posibilidades. En este sentido, las preguntas clave son: ¿Qué se está haciendo efectivamente para resolver el problema de la informalidad? ¿Qué instrumentos se están utilizando? ¿Hasta qué punto se están alcanzando los objetivos propuestos? ¿Y, tanto en caso positivo como negativo, por qué?

La estrategia adoptada para encontrar respuestas a estas preguntas fue buscar una muestra espontánea, a través de una convocatoria de trabajos. A partir del conjunto de propuestas recibidas, se seleccionaron casos relevantes, capaces de ilustrar cuestiones generales que afectan reiteradamente el desempeño de los programas de regularización, buscando una distribución geográfica de casos lo más representativa posible de la región. Por otra parte, se incorporaron casos invitados para ejemplificar la factibilidad de acciones innovadoras. Estos casos señalan nuevas tendencias de actuación en el área, presentando alternativas que hasta entonces no se planteaban, no formaban parte de las agendas de gestión urbana o eran desechadas a priori, por prejuicio o desconocimiento.

Estas nuevas formas de abordar la informalidad restituyen a los instrumentos fiscales el papel de instrumentos de política urbana (tantas veces distinguidos equívocamente), innovan al interferir en el funcionamiento de los mercados de tierras y son capaces de competir con las “soluciones” informales. Al mismo tiempo, ayudan a deshacer falsas premisas, como la supuesta reducción de los precios finales de los inmuebles mediante la reducción de los estándares urbanísticos y de edificación, que siguen aplicándose, sin que surtan algún efecto positivo en el acceso a la vivienda para los sectores de bajos niveles de ingreso.

La presente compilación recoge estas experiencias para vincular las lecciones aprendidas en el conjunto del continente y diseminar este aprendizaje, poniéndolo a disposición de los tomadores de decisiones de forma sintética, con el fin de facilitar la comprensión del tema y la adopción de adecuadas medidas de gestión urbana.

La apreciación del conjunto de casos revela que la informalidad tiende a perpetuarse, ya sea por la estructura de los programas, concentrados en la corrección de los efectos visibles sin tocar las causas de la persistente y creciente informalidad urbana; por el aislamiento de los programas en relación con el marco más amplio de las políticas urba-

nas; o por la fragilidad de sus mecanismos de sustentabilidad, debido a la frecuente subutilización de los recursos financieros, institucionales y regulativos disponibles. Además, algunos de los programas fallan por adoptar una estrecha interpretación del concepto de participación, obviando roles positivos y negativos desempeñados por los agentes urbanos que inciden en los procesos de producción y consumo de tierra urbana.

Las experiencias que se anticipan a la informalidad ofrecen posibilidades de resultados más positivos, especialmente cuando se plantean como estrategias proactivas, mediante la intervención en los mecanismos de funcionamiento de los mercados de tierras urbanas, la construcción de alianzas, la utilización de los instrumentos brindados por la revisión de los marcos regulativos y la búsqueda de alternativas para la financiación del desarrollo urbano.

Los casos seleccionados constituyen un microcosmos representativo del universo de experiencias de regularización en Latinoamérica. No se pretende agotar la infinidad de posibles arreglos de la informalidad y las respectivas reacciones en términos de políticas públicas, sino señalar algunos de los equívocos casi sistemáticos, cometidos en el diseño de programas de regularización, y demostrar que existen alternativas para romper círculos viciosos que realimentan la informalidad. Las principales lecciones aprendidas del análisis de estas experiencias se sintetizan a continuación.

### El nuevo (y falso) antagonismo entre urbanización y titulación

Durante la última década, América Latina fue escenario de dos vertientes principales de formas de abordar la cuestión de la informalidad: programas con énfasis en la regularización urbanística y programas enfocados hacia la tenencia de la tierra, en concreto, la titulación.

Se plantea un nuevo (y falso) antagonismo: urbanización vs. titulación, sobresaliendo ora un elemento, ora otro, ya sea por la convicción de que “la falta de infraestructura y servicios, así como las dificultades encontradas en la superación de este problema son, mucho más que la inseguridad de la tenencia, los principales criterios para definir asentamientos irregulares” (Duran-Lasserve, 1996); o por la percepción de que la regularización de la tenencia sería “condición esencial para la ampliación del mercado en las ciudades y

para la reactivación de la economía urbana”<sup>3</sup>, o aun porque no se pudieron implementar integralmente programas que dieran respuestas significativas en los ámbitos urbanístico y de seguridad de la tenencia simultáneamente.

En el caso peruano, divulgado como de gran éxito, el programa de titulación auspiciado por la Cofopri, con más de un millón de títulos distribuidos<sup>4</sup> en el período 1996-2004, incluye otra vertiente menos conocida. Un análisis más minucioso, como el que ofrece Julio Calderón en su artículo, permite observar que en la práctica no se verifica la tesis de que la propiedad inmobiliaria formalizada sería una puerta abierta al crédito y que, a través de él, se producirían alteraciones profundas en la economía urbana, tan profundas que serían capaces de, automáticamente, promover la integración de pobladores y sus activos a la economía y a la ciudad formales, trayendo como consecuencia una elevación general de los estándares de calidad de vida. No era de esperarse de inmediato una fuerte adhesión, pero, en los cuatro primeros años de funcionamiento, apenas el 1,60% de los titulados recurrió al sistema bancario para obtener préstamos, ofreciendo como garantía su título de propiedad. Aunque legalizados, al no haber inversiones individuales o públicas, los asentamientos (residencias y locales comerciales) se mantuvieron en la misma situación de precariedad física, exclusión social y segregación espacial que antes de la titulación, frustrándose los objetivos perseguidos.

En esta misma dirección se desarrolla el Programa Arraigo, de titulación de tierras fiscales a nombre de los ocupantes de hecho, por iniciativa del gobierno central argentino. Aquí tampoco hay evidencias de que la formalización de la propiedad haya sido capaz de disparar automáticamente el gatillo del desarrollo urbano o de la integración social y urbana. El análisis de dos de los casos pertenecientes a este programa (Villa la Cava y Esquina, presentados por Sebastián Tedeschi y José Luis Basualdo, respectivamente, y comentados en detalle más adelante) sugiere que el éxito obtenido en el segundo

---

<sup>3</sup> Posición que autores como Edésio Fernandes (2004) identifica con la orientación adoptada por el Banco Mundial, una de las principales agencias financiadoras de programas de regularización en la región.

<sup>4</sup> Este resultado es especialmente impactante frente al tímido número de títulos emitidos por la mayoría de programas de titulación latinoamericanos.

caso se debió justamente a la adopción de una variante del modelo original, con la inclusión de componentes de carácter urbanístico, social y económico, además de la titulación. En el caso de Esquina, el acceso a la infraestructura y a los puestos de trabajo no puede ser atribuido a la formalización de la propiedad, ni siquiera al crédito para la formación de las cooperativas que construyeron las nuevas residencias. Al contrario, la inserción a la ciudad formal se debe a la conjugación deliberada y explícita de programas públicos, y no a acciones privadas de los beneficiados por la titulación. No hubo, por tanto, cualquier “misterio del capital”, sino inversión y empeño en la gestión de los recursos disponibles. Sin embargo, las perspectivas de replicabilidad de la experiencia son todavía frágiles, como se verá adelante.

Los programas dedicados exclusivamente a la titulación demuestran escasos resultados en comparación con los objetivos que se proponían. Por otro lado, las alternativas de urbanización también se muestran insuficientes para hacer frente a los avances de la informalidad. Así, el objetivo de actuación integral, con inclusión de los ámbitos físico-urbanístico, social, ambiental y jurídico, parece haberse resquebrajado, dando lugar a la alternancia del énfasis entre el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y la regularización de la tenencia de la tierra, generando una aparente tensión, como si ambas vertientes fuesen inconciliables y no pertenecientes a un mismo fenómeno.

### De lo formal a lo informal. La sustentabilidad de las soluciones

En el extremo opuesto de la vertiente de titulación, la experiencia paraguaya, presentada por Ana Raquel Flores, se concentra en el aspecto material de la cuestión, proponiendo múltiples alternativas de soluciones habitacionales<sup>5</sup>. Si bien se registran avances significativos en la conceptualización de la cuestión habitacional, especialmente en lo referente a la intención de participación efectiva de los diversos agentes urbanos en los procesos de toma de decisiones, los resultados logrados han sido poco significativos: en 16

---

<sup>5</sup> En efecto, la política habitacional paraguaya prevé una serie de alternativas habitacionales, además de la urbanización de asentamientos informales y viviendas integrales y/o progresivas, como las unidades residenciales productivas (urbanas y rurales), cooperativas habitacionales, apoyo a la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas, además de subsidio habitacional directo.

años de ejercicio de la política habitacional, se produjeron apenas 17 mil unidades residenciales, frente a un déficit estimado de 300 mil unidades.

Precisamente por no haber resuelto la cuestión de la seguridad de la tenencia, buena parte de las unidades producidas por iniciativa pública terminó por informalizarse. La morosidad, el abandono de unidades y la lentitud de procedimientos de regularización<sup>6</sup> terminaron por dar lugar a una (tristemente innovadora) modalidad de informalidad: alternativas habitacionales formalmente producidas que retrocedieron a la condición de asentamientos informales.

Al no atacar las causas de la creciente informalidad, los programas de regularización son derrotados no sólo desde el punto de vista cuantitativo (comparando el total de personas atendidas y el creciente número de habitantes en asentamientos informales), sino también por su incapacidad de reaccionar frente a la informalización de lo formalmente producido, como en el caso paraguayo. Es también frecuente que los espacios recién regularizados (y/o las áreas colindantes) terminen por ceder a la presión de demanda de viviendas, densificándose, siempre por la vía informal. Con ello, se saturan la infraestructura y los servicios implantados, y el asentamiento entra prematuramente en proceso de degradación, claramente en función de la escasez de alternativas habitacionales formales, acordes con las necesidades y capacidades de pago de los interesados.

Al mismo tiempo, el temor a procesos de expulsión-sucesión contribuye a dispersar la atención del foco de la cuestión, en el intento por solucionar problemas intrínsecos a los programas de carácter curativo y/o de escala insuficiente. Hay una enorme pérdida de esfuerzos en el sentido de garantizar la permanencia de los beneficiarios originales en las áreas regularizadas, aplicando (con poca o ninguna efectividad) sistemas de control con el fin de cohibir la compra-venta de inmuebles en las áreas beneficiadas por programas de urbanización y/o regularización, como si la cuestión de fondo fuese la movilidad espacial de la población y no la dificultad (o imposibilidad) de acceder a alternativas habitacionales formales.

---

<sup>6</sup> No se concretó la revisión de las disposiciones legales sobre la materia, previstas en las directrices de la política de vivienda, y las acciones de usucapión, por ejemplo, aún requieren 20 años de posesión pacífica para que se reconozcan los derechos de los poseedores.

### ¿Mucho de pocos o poco de muchos?

Frente a la disponibilidad de recursos limitados, ¿cuál es la mejor opción? Como ya se ha comentado, universalizar (a bajo costo) la titulación extiende la legalidad a los asentamientos, pero no soluciona cuestiones cualitativas de habitabilidad, integración urbanística, inclusión social o desarrollo económico. Concentrar todos los recursos en el mejoramiento integral de algunas (pocas) áreas seleccionadas no surte efectos significativos sobre el conjunto de la ciudad. Una tercera alternativa, al menos desde la teoría, sería realizar el *upgrade*, aunque parcial, en la totalidad de asentamientos informales, distribuyendo de forma más homogénea las mejoras de estándares de calidad de los asentamientos. Con ello, se amortiguarían las dramáticas diferencias intraurbanas de dotación de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos y, por ende, de los precios inmobiliarios, favoreciendo un funcionamiento más equilibrado de los mercados de tierras.

Entre tanto, la cuestión aparentemente no se reduce a los criterios de elegibilidad de los asentamientos, a la disponibilidad de recursos financieros para su regularización o a las capacidades técnica y regulativa para llevar a cabo los programas. Hay una barrera más que salvar, quizás más importante, representada por la reducida capacidad de gestión urbana en gran parte de las ciudades de la región. De ahí se deriva el falso dilema entre programas con énfasis en la titulación o en la urbanización. En realidad, ambos componentes se presentan como complementarios en el montaje de estrategias consecuentes y factibles para el enfrentamiento de la informalidad.

En el camino de la complementariedad entre titulación y urbanización acierta la experiencia de la localidad de Esquina, Provincia de Corrientes, Argentina, narrado por José Luis Basualdo. Pese a que la experiencia se desarrolle en el ámbito del Programa Arraigo, orientado desde el gobierno central para la titulación de tierras fiscales a nombre de los habitantes de hecho, en este caso, a los procedimientos de titulación se sumaron otros componentes. El caso es ejemplar en lo referente a la gestión del proceso de regularización urbanística y de la tenencia de la tierra, estableciendo vínculos entre los habitantes y las oportunidades del entorno físico e institucional. Además de adjudicar a cada una de las familias un lote apto para el uso residencial, conectado a la ciudad y a los servicios urbanos, se las vinculó a programas de complementación de ingresos, capacitación profesional y formación de cooperativas, además de atención a la salud y educación.

Este resultado se logró a través de la siempre deseable integración de los ámbitos administrativos –nacional, provincial y local– en la articulación de diversos programas preexistentes sobre el área de intervención. Este esfuerzo administrativo y de colaboración por parte de la Unidad Gestora del proyecto generó sinergias positivas que explican, en gran medida, el éxito del proyecto.

Sin embargo, la experiencia reitera una característica común a la mayoría de programas latinoamericanos: la pequeña escala de actuación. Con atención a apenas 52 familias, y a pesar de la calidad de esta atención, la escala queda muy por debajo del nivel requerido para dar acceso a la tierra y a la vivienda al conjunto de la ciudad.

### Límites de los marcos jurídicos y posibilidades de los instrumentos de gestión

La propia legislación urbanística fue (y sigue siendo en muchos casos) objeto de críticas. Por preconizar estándares disociados de la realidad de la gran mayoría de la población, termina por convertirse en instrumento de exclusión y segregación socioespacial (Maricato, 1996). Por inadecuada para la ciudad y la sociedad reales, se incumple tanto con pobres, como con ricos, lo que conduce a resultados opuestos a su finalidad inicial de establecer condiciones óptimas de ocupación del espacio urbano (Bentes, 2003). En la práctica, termina funcionando como un inductor más de la informalidad.

En efecto, los marcos regulativos alejados de las necesidades sociales venían contribuyendo a la ampliación de la informalidad, pero, en períodos relativamente recientes, ellos fueron objeto de revisión, perfeccionamiento y actualización. Tras décadas de movilización social por la redemocratización, por la reforma urbana y por la revisión del instrumental jurídico-urbanístico, se registran avances en las legislaciones específicas para los pobres. En la actualidad se dispone de un amplio conjunto de nuevos instrumentos. Por ejemplo, en Colombia, la Ley 388 de 1997, y en Brasil, el Estatuto de la Ciudad, de 2001. Sin embargo, legislar es condición necesaria, pero no suficiente para que se amplíe, de facto, el acceso a la tierra urbana y a la vivienda. Aun en los países o ciudades donde la legislación fue revisada, todavía es un tabú reconocer y negociar con aquellos agentes urbanos que, movidos por sus propios intereses, imponen obstáculos a la aplicación de los nuevos instru-

mentos. Estos agentes aparecen de forma abstracta y difusa, y son reconocidos en términos de “dificultades de implementación”.

En Brasil pasaron más de diez años entre la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001<sup>7</sup>. Desde la aprobación del Estatuto fueron necesarios otros cuatro años para que empezara a ser aplicado, por ejemplo, el instituto de la usucapión (prescripción adquisitiva) colectiva, llevada a la práctica por primera vez en 2005<sup>8</sup>. Aun contando con este marco legal ampliamente favorable, programas de regularización brasileños mantienen todavía una tímida y poco creativa relación con la nueva legislación, como se observa en el caso del *Morar Legal*, en Río de Janeiro, presentado por Jesus, Veríssimo y Pereira. Estos casos ponen en evidencia que instrumentos aprobados y reglamentados contienen oportunidades no aprovechadas.

Situación semejante se verifica en relación con algunos instrumentos anteriores al Estatuto de la Ciudad, como el caso de las Áreas de Especial Interés Social (AEIS) en su vertiente preventiva<sup>9</sup>, es decir, áreas para las que se definen parámetros urbanísticos especiales previos a la ocupación. De forma general, las administraciones locales desaprovechan sus atribuciones legislativas y de gestión (definición del perímetro urbano, estímulo/ inducción del crecimiento urbano a través de instrumentos de planeamiento y de instrumentos fiscales, etc.), no confiriéndoles el cuño de recurso que deberían tener. Por lo general, se limitan a la posición de ratificar las situaciones de hecho, renunciando a lo planificado (cuando lo hay) para atender demandas puntuales o de carácter de emergencia, con gran dispersión de recursos y escasa elevación de los estándares de calidad urbana.

---

<sup>7</sup> Con la aprobación del Estatuto de la Ciudad se reglamentan los artículos de la Constitución Federal dedicados a la política urbana.

<sup>8</sup> La asociación de vecinos de Vila Manchete, Olinda, Pernambuco, obtuvo sentencia favorable de usucapión (prescripción adquisitiva) colectiva (proceso No. 2003.008384-4), en los términos que establece el Estatuto de la Ciudad, el 31 de mayo de 2005.

<sup>9</sup> En su vertiente curativa, por el establecimiento de estándares urbanísticos más flexibles, permite la regularización urbanística de *favelas* y loteos irregulares consolidados en un gran número de municipios brasileños. En concreto, 755 municipios cuentan con legislación de Áreas o Zonas de Especial Interés Social (IBGE, 2001).

Son aún pocas las iniciativas que prevén espacios en las ciudades compatibles con las necesidades y la capacidad adquisitiva de los sectores de bajos niveles de ingreso<sup>10</sup>. Entretanto, los instrumentos para la concreción de este objetivo están a disposición. En este sentido, la experiencia de Diadema, São Paulo, Brasil, revela tanto el potencial de las AEIS, como las dificultades y limitaciones de su aplicación. Nelson Baltrusis demuestra cómo el mismo instrumento pudo ser protagonista de éxitos y fracasos, analizando las variables que determinaron ambos resultados.

Al éxito contribuyeron, además de la designación nominal, la pertinencia del instrumento y el rol desempeñado por la administración local como facilitadora del diálogo entre los grupos de interés involucrados. Reunidos alrededor de una mesa de negociación, propietarios de tierras, representantes de los movimientos sociales provivienda y representantes de la administración local fueron capaces de, en conjunto, llegar a soluciones concertadas. Los motivos determinantes del fracaso –en la misma jurisdicción, pero en lugares y momentos distintos– se relacionan menos con la naturaleza del instrumento, y más con la falta de gestión del proceso, como se verá más adelante al observar la experiencia desde las ópticas de la gestión y de la participación ciudadana.

### Aislamiento e inclusión.

#### La persistente distancia entre discurso y práctica

El aislamiento de los asentamientos informales no se limita a la situación de exclusión social de sus habitantes. Aun en el esfuerzo por integrarlos al tejido urbano, las estructuras institucionales de atención a la cuestión reproducen la condición de supuesta excepcionalidad. Teniendo en cuenta que las tasas de informalidad alcanzan o superan el 50% en ciudades latinoamericanas, difícilmente se la puede considerar una excepción. Sin embargo, los programas dedicados a los asentamientos informales son, con sorprendente frecuencia, conducidos desde agencias especiales, secretarías extraordinarias o insertos en planes de emergencia. Esto pone de manifiesto la contradicción entre la dimensión y naturaleza del fenómeno y los medios institucionales adoptados para su superación.

---

<sup>10</sup> Algunas excepciones son la experiencia de Belo Horizonte con la Ley 8.137 de 21 de diciembre de 2000, y Santo André, que incorpora esta alternativa en su Plan Municipal de Vivienda 2005.

Además, reflejan la carga de resistencia y prejuicio que todavía pesa sobre la cuestión y la frágil integración de programas de regularización en el conjunto de políticas urbanas.

### El aislamiento en relación con las políticas urbanas

Paradójicamente, los programas de regularización, presentados frecuentemente como parte esencial de las políticas habitacionales, contienen claros rasgos de desconexión respecto al marco más amplio de la planificación urbana<sup>11</sup> y carecen de una efectiva vinculación (no sólo formal) con las políticas de desarrollo urbano y sus respectivos instrumentos, sean de naturaleza regulatoria o fiscal.

Así, al menos parte de la responsabilidad de la proliferación de la informalidad puede atribuirse a las administraciones públicas, al no ejercer plenamente sus competencias en la definición de las reglas de uso y ocupación del suelo urbano y en la fiscalización de su cumplimiento.

Evidentemente, las transformaciones de usos del suelo deberán estar reglamentadas por una visión amplia del funcionamiento de la ciudad, sus tendencias de crecimiento, vocaciones y limitaciones. Estas informaciones deberían estar, de antemano, recogidas en los respectivos planes de desarrollo urbano. De otra forma, la atención caso a caso conduce fatalmente a la inversión de la deseable lógica del desarrollo urbano, donde la definición de usos del suelo resulta guiada por intereses *ad hoc*, que no guardan entre sí una lógica comprensible, ni toman en consideración la preservación de los derechos de los ciudadanos con menor capacidad de ejercer presión en el momento de las tomas de decisión. Este tipo de procedimiento se verifica con frecuencia en ciudades latinoamericanas, donde la planificación acaba por ser un instrumento de mera ratificación de la dinámica urbana, en lugar de orientar o inducir el desarrollo urbano.

El caso costarricense, presentado por Mariam Pérez, ilustra de manera elocuente cómo la administración pública puede contribuir a la formación de asentamientos precarios y

---

<sup>11</sup> En su mayoría, se desarrollan al margen de iniciativas de provisión de vivienda de interés social, de rehabilitación de centros urbanos degradados, de reciclaje de edificios abandonados o de aprovechamiento de tierras vacantes, así como de las previsiones de extensión de las redes de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos.

desarticulados del conjunto urbano, generando con ello mayores costos y menos racionalidad en la gestión de la ciudad. A la iniciativa de producir viviendas para albergar a la población desplazada de áreas impropias para uso urbano, faltó un marco regulador más amplio que reglamentase con alguna racionalidad la ubicación de los nuevos emprendimientos habitacionales, producidos por la iniciativa privada con subsidios estatales. Al contrario, las iniciativas se dieron de forma indiscriminada sobre el territorio, requiriendo luego la extensión de redes de infraestructura, sistema vial, equipamientos y servicios urbanos; es decir, más inversiones públicas para las cuales no había previsión o disponibilidad de recursos, alejándose, por tanto, del crecimiento urbano equilibrado que se perseguía.

En un escenario donde la escasez de recursos es un argumento constantemente referido como impedimento para la provisión de vivienda para los sectores de bajos niveles de ingreso, las inversiones públicas de carácter curativo en áreas donde no había siquiera previsión de expansión urbana, imponen gastos adicionales no despreciables. La producción informal es numéricamente superior y más rápida que la formal<sup>12</sup> y, por tanto, dictamina el cuándo, el cómo y el dónde se realiza la oferta de vivienda para la mayoría de la población. Dado que la velocidad de producción irregular y clandestina de asentamientos es muy superior a la de aprobación de proyectos y emisión de permisos para la ejecución de obras por la vía formal, se comprometen inversiones públicas en regularización, según la lógica de la informalidad, intensificando su ritmo de expansión.

### Desconexión entre agentes urbanos

La sistemática desestimación de los intereses y capacidades de actuación de los diversos agentes urbanos conduce con frecuencia a situaciones de parálisis. Al no detectar los intereses incidentes sobre los asentamientos que se pretende regularizar (de la misma manera como se consideran, por ejemplo, los levantamientos topográficos y los catastros

---

<sup>12</sup> Aun en Porto Alegre, ciudad considerada internacionalmente como modelo de excelencia en materia de gestión urbana, este fenómeno se verifica en virtud de la lentitud de los trámites burocráticos para la emisión de permisos. La aprobación de un proyecto de nuevo loteo tarda, en promedio, tres años. De 1998 a 2002 se aprobaron diez proyectos, mientras que en el mismo período, 100 nuevos loteos clandestinos fueron notificados por la Municipalidad (Alfonsín, 2004). Es decir, la producción informal es, al menos, diez veces más ágil que la formal.

de redes de infraestructura), se cometen equívocos de procedimiento que comprometen el desempeño de los programas de regularización. El componente de participación ciudadana de estos programas, tantas veces restringido a la instancia meramente consultiva a los habitantes, agudiza la condición de aislamiento de los asentamientos informales, como si ellos no mantuviesen ningún vínculo con el tejido urbano y social en que se insertan. Esta situación se reitera en toda la región y las experiencias recogidas en esta compilación no constituyen excepción.

Sentando un precedente, los casos paraguayo y brasileño (en concreto, Diadema) realizaron esfuerzos en el sentido de invertir esta tendencia dominante, mientras los casos argentino (Villa La Cava) y costarricense ilustran cómo este aislamiento figura entre los factores determinantes del fracaso de las respectivas experiencias.

A partir de directrices sólidas y bien estructuradas, la política habitacional paraguaya contemplaba la creación de una entidad responsable de la coordinación de las diversas instancias involucradas en la producción habitacional: el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi). Se reconocía, por tanto, la necesaria complementariedad de actuación de agentes urbanos, fuesen ellos públicos o privados, que actuaran de forma concertada para dar respuesta a la cuestión de la informalidad urbana y el acceso a alternativas adecuadas de vivienda. Sin embargo, el Conavi no fue capaz de llevar adelante la propuesta de acción coordinada de las diversas instituciones relacionadas con la cuestión habitacional, y la disputa por la hegemonía en la toma de decisiones en materia de vivienda condujo al colapso de la estructura propuesta. Prevalció una estructura fragmentada, común a las ciudades latinoamericanas, donde el papel de gestor de intereses conflictivos en materia habitacional permanece vago, abriendo espacio a arreglos informales.

### Discontinuidades administrativas en el tiempo

Más allá de la coordinación entre instituciones y agentes, es condición para el éxito de los programas de regularización garantizar continuidad por un horizonte de tiempo compatible con su naturaleza. En el caso de Diadema, durante diez años se aplicó de forma continuada la declaración de AEIS en su vertiente preventiva, es decir, definición de legislación especial para predios aún no edificados. Con ello, se cumplió en gran medida

el objetivo de ampliar el acceso a la tierra urbana de la población de bajos niveles de ingreso por la vía formal. La administración local interpuso mesas de concertación, haciendo posible el diálogo entre los distintos grupos de interés (propietarios de tierras y líderes de las organizaciones provivienda), y prestó asesoría a estos últimos en los aspectos jurídicos, económicos y urbanísticos de los emprendimientos, facilitando y acelerando la aprobación de los proyectos habitacionales.

Pese a que el instrumento no sufrió ninguna alteración cuando la administración local abandonó los procedimientos de gestión y asesoría, en función de la discontinuidad político-partidaria, el funcionamiento del programa se deterioró. De hecho, el programa se apartó del objetivo original de producir vivienda de interés social, favoreciendo, en algunos casos, emprendimientos de clase media. En otros, la lentitud que pasó a caracterizar el proceso de aprobación de proyectos, sumada a la menor credibilidad de la administración local, indujo a la ocupación desordenada de AEIS, que se transformaron en aglomerados de casas autoconstruidas, semejantes a las *favelas*, sin posibilidad de alcanzar la regularidad.

Sebastián Tedeschi aporta otro contundente relato en el que la discontinuidad de las acciones, aliada a la escasa consideración de las presiones del mercado inmobiliario, al conservadurismo del poder judicial y a la discrepancia de orientaciones entre los ámbitos administrativos local, regional y central responden, en gran medida, a un fracaso histórico. A lo largo de los últimos 50 años, los habitantes de Villa La Cava, San Isidro, Argentina, oscilaron entre promesas de regularización urbanística y de tenencia de la tierra, y amenazas de remoción sumaria, sin que ninguna de las alternativas se concretara.

La transferencia de dominio, concebida en el ámbito del Programa Arraigo para facilitar el procedimiento de regularización, se convirtió en el instrumento que viene posponiendo a lo largo de décadas la solución del caso. En lugar de la titulación a nombre de los habitantes, en el caso de Villa la Cava, los terrenos fueron transferidos de entidad a entidad (siempre de forma onerosa), en una secuencia de frustrados intentos de encuadrar el asentamiento en algún programa de regularización. Al no contar con mecanismos de gestión, los diversos y muy concretos conflictos de interés que inciden sobre el área tienden a perpetuar el estado de indefinición, mientras se agudiza la precaria condición del asentamiento.

El sentido de aislamiento y desconexión se reitera en la frágil articulación de la propuesta costarricense con los demás agentes urbanos cuyos intereses incidían (o deberían incidir) directamente sobre el proyecto. El relato de Mariam Pérez revela que el proyecto Bosque Urbano, en Los Guido de Desamparados, Área Metropolitana de San José, no fue capaz de movilizar el apoyo imprescindible de las demás entidades públicas de ámbito nacional y local, creando inestables relaciones institucionales que ampliaron la vulnerabilidad de la iniciativa. A pesar de contar con un fuerte contenido ambiental, la administración del proyecto no fue capaz de establecer el diálogo con los movimientos ambientalistas. Asimismo, los obstáculos técnicos y políticos con que tendría que enfrentarse el proyecto no se evaluaron de forma realista. La propia participación de la población beneficiaria, declarada como componente esencial de los programas de regularización en toda la región, se confundió con el cumplimiento de pactos político-partidarios establecidos con las asociaciones que supuestamente representaban los intereses populares.

En definitiva, el éxito de programas de regularización parece depender, además de la coherencia y continuidad, de un diagnóstico preciso de los intereses que inciden sobre los asentamientos informales, identificando a sus representantes y sus objetivos (declarados o no), y del desarrollo de capacidades de gestión de conflictos.

### La dependencia de los préstamos y la sustentabilidad financiera de los programas de regularización

Partiendo de la premisa de que la única forma de financiar los programas de regularización son los préstamos, se pierden oportunidades. La falta de recursos financieros aparece como un argumento constante y aparentemente irrefutable, que explica gran parte del inmovilismo frente a la cuestión de la informalidad urbana y la tímida escala con que se desarrolla la mayoría de programas. Se sospecha que en la premura por obtener recursos, los diseñadores de programas terminan por preocuparse más por su adecuación a las líneas de financiamiento disponibles, que por la adecuación del programa a los retos y a las oportunidades que el caso concreto plantea. Esta distorsión, evidentemente, impone costos a la efectividad y sustentabilidad de los programas.

Sorprende que en un ambiente de recursos escasos, los mecanismos de recuperación de costos sean apenas marginalmente considerados en el diseño de los programas de urbanización y/o regularización como alternativa o complemento de los préstamos. Algunas experiencias latinoamericanas señalan la imposición de tributos (impuesto a la propiedad y tasas) y la captura de plusvalías generadas por la inversión pública, aunque esta última aparece todavía en forma muy incipiente<sup>13</sup>. Sin embargo, estas iniciativas casi nunca tienen lugar en asociación con programas de urbanización/regularización, reiterando el argumento de su aislamiento o desconexión respecto al conjunto de políticas urbanas<sup>14</sup>.

La experiencia paraguaya contó, además de recursos presupuestarios propios, con recursos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta misma institución también fue fuente de un 40% de los recursos invertidos en el Programa *Morar Legal*, de Río de Janeiro, complementados con contrapartida local. En el caso costarricense se captaron recursos del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Sin embargo, en ningún caso había previsión de mecanismos de recuperación de costos y, menos aún, de captura de plusvalías.

Al contrario, la experiencia costarricense contempla un solapamiento de subsidios a la demanda y a la oferta, simultáneamente. La producción de unidades habitacionales, realizada por el sector privado, es subsidiada por el Estado. Por otro lado, la adquisición de estas mismas unidades por las familias desplazadas de áreas impropias para la ocupación tam-

---

<sup>13</sup> Interesa observar que antes de que los programas oficiales de regularización se tornasen comunes en la región, una parte importante de las mejoras en los asentamientos se hacía por medio de la autoayuda y el trabajo comunitario (*'mutirão'*). En contraste, durante los últimos años, las asociaciones de vecinos parecen más bien orientadas a desempeñar funciones de mantenimiento del orden comunitario, actúan como extensión local de programas públicos o se dedican a movilizar la población en sus reivindicaciones sociales.

<sup>14</sup> De las diez ciudades que compusieron la muestra analizada en el Estudio de Avaliação da Experiência Brasileira de Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária (Larangeira, 2002), apenas una (Goiania) había considerado alguna modalidad de recuperación de costos. En este caso, a través de la actualización de los valores de catastro de los inmuebles localizados junto a asentamientos regularizados por la municipalidad, y por tanto valorizados en función de inversión pública, recuperándose, por vía del impuesto a la propiedad, al menos parte de este incremento de valor.

bién es objeto de subsidio, a través de los bonos habitacionales ofrecidos por el Sistema Financiero Nacional de Vivienda. Hay todavía un tercer “subsidio”, resultado de arreglos de la informalidad, constituido por el producto de la “venta de derechos”. Es decir, las familias beneficiadas, en lugar de dejar libres las áreas frágiles de las que son retiradas para la implantación de áreas verdes, como prevé el programa, venden las antiguas viviendas a otras familias que, por ocupar sitio inadecuado, adquieren derecho de atención a través del mismo programa. Una vez en posesión de los bonos, la vivienda en situación de riesgo se vende nuevamente, perpetuando los sucesivos ciclos de reubicación.

Los programas de regularización permanecen presos en un círculo vicioso (la llamada “industria del precarismo”), donde los recursos parecen ser irremediablemente insuficientes frente a la continua elevación de los porcentajes de informalidad. Una vez más, los instrumentos para contener, si no revertir, esta situación están disponibles. El primero de ellos es una política fiscal consistente, dirigida no sólo a la recaudación sino articulada a las políticas de desarrollo urbano, apoyada en el mantenimiento de catastros inmobiliarios actualizados y fiables que sirvan de base a la aplicación del impuesto a la propiedad. Esta es una de las principales fuentes de recaudación de la mayoría de municipios, habiendo en América Latina dos únicos casos –El Salvador y Cuba–donde este impuesto no se cobra. Además, existen sólidos antecedentes (incluso legales, administrativos y económicos) para el cobro del impuesto predial a poseedores (ocupantes legítimos, pero sin títulos de propiedad)<sup>15</sup>. Por tanto, su aplicación es perfectamente viable, al menos desde el punto de vista de la disponibilidad del instrumento. El segundo instrumento consiste en la captura de las plusvalías generadas en el proceso de urbanización a partir de inversiones públicas, para el que también hay instrumentos disponibles, contemplados por la legislación vigente, como se desprende de los casos de Porto Alegre, Bogotá y Pereira, abordados más adelante.

En el caso de Camaquã, Rio Grande do Sul, Brasil, presentado por Luiz Fernando Chulipa Möller, la titulación gratuita (aunque en pequeña escala) se está llevando a la práctica, tal como prevé el Estatuto de la Ciudad. El punto de partida fue justamente la

---

<sup>15</sup> Sobre este tema todavía poco explorado en la literatura, véase Smolka y De Cesare (2006).

actualización del catastro inmobiliario, cuando se constató que la irregularidad en la ciudad había alcanzado niveles muy superiores a cualquier expectativa. En efecto, más de un 30% de los inmuebles sobre los que debieran incidir tributos estaban fuera del catastro fiscal. Inmuebles construidos clandestinamente o en loteos irregulares no se catastraban precisamente por no disponer de titularidad.

La actualización del catastro fue, a la vez, base para la ampliación de la recaudación municipal y fuente de recursos para la puesta en marcha del programa de regularización. No fue necesario echar mano de préstamos o de apoyo financiero del gobierno federal. El incremento en un 35,75% en la recaudación se debió, principalmente, al aumento del número de inmuebles catastrados y no al crecimiento del valor del impuesto incidente, que tuvo un incremento promedio de apenas un 0,26%. En efecto, muchos inmuebles tuvieron el valor del impuesto a la propiedad reducido. La buena aceptación de parte de los contribuyentes se reflejó en una disminución de la morosidad del orden de 35%.

Usualmente, el reconocimiento administrativo y fiscal de los asentamientos por las municipalidades no produce ningún efecto legal, relativo al registro de títulos de propiedad ante las Notarías de Registro Inmobiliario. Rabello de Castro (2000) sostiene lo inverso, al plantear que el número del catastro inmobiliario debiera considerarse consistente, desde el punto de vista legal, para certificar derechos de tenencia. La autora argumenta que los juzgados seguramente lo admitirían como evidencia fiable de ocupación de la tierra, en procesos que buscan la legitimación de la tenencia.

La producción y/o actualización de catastros inmobiliarios está potencialmente al alcance de cualquier administración local, pudiendo ser replicada sin mayores impedimentos metodológicos<sup>16</sup>. En efecto, catastros multifinancieros –donde se agregan informaciones específicas como el acceso a servicios, condiciones de ocupación del suelo, etc.– se vienen desarrollando no solo en Brasil, sino en diversos países latinoamericanos. Su uso como instrumento de planificación depende no sólo de recursos financieros y técnicos (físicos y humanos) sino, sobre todo, de la voluntad política.

Además de movilizar recursos financieros, la experiencia de Camaquã fue también extremadamente positiva en la construcción de alianzas –recurso no financiero, tantas

veces relegado a un segundo plano—. La capacidad de articulación y el establecimiento de una estrecha cooperación con el Ministerio Público y las Notarías de Registro Inmobiliario constituyeron el apoyo institucional que, en gran medida, responde por el éxito de la experiencia, en la que se obtuvo tanto la regularidad administrativa y fiscal, como el registro de todos los inmuebles incluidos en el programa ante las Notarías correspondientes.

### Nuevas perspectivas para el acceso al suelo servido: fuentes no exploradas de financiación y replanteamiento de las reglas de juego

Es importante subrayar que existen recursos latentes, inclusive financieros, a disposición de las administraciones locales que pueden ser movilizados para dar respuesta al problema de la informalidad. El caso del Urbanizador Social en Porto Alegre, Brasil, ilustra una alternativa viable. El programa recoge y recicla el conocimiento y la capacidad de los promotores de loteos informales. En lugar de castigar por la vía judicial a los promotores informales (iniciativa tantas veces intentada, como fracasada), el programa trata de insertarlos en la producción de alternativas habitacionales formales. En lugar de simplemente estancar su actividad, la cualifica y formaliza. Abre, por tanto, una vía para el acceso a la vivienda.

Cláudia Damasio, autora del artículo, desarma la premisa de que la simple flexibilización de los estándares urbanísticos reduciría los precios finales de venta de los lotes urbanizados, al disminuir los costos de producción. En efecto, los precios finales no se reducen y, a pesar del sacrificio cualitativo del producto ofrecido, la diferencia del costo de producción se la apropia el propietario de la tierra.

El Urbanizador Social incorpora a la agenda de política urbana la necesidad de conocer el funcionamiento del mercado informal de tierras y reformular su estructura. Se presenta, por tanto, como complemento de las políticas convencionales, actuando fuertemente en la articulación de los agentes involucrados en la producción de la ciudad. Señala

---

<sup>16</sup> Siempre que satisfaga la condición de capacitación, tanto de los gestores de programas, como del personal técnico, en el sentido de explorar el sistema en cuanto instrumento activo en las tomas de decisión.

la la necesidad de compromiso efectivo de todo el conjunto de agentes urbanos, comprendiendo que es imposible para el poder público, de forma aislada, alcanzar la escala de actuación adecuada para satisfacer la demanda.

Entre tanto, el establecimiento de estas alianzas requiere una postura proactiva de parte del poder público, que logre acelerar y cualificar el proceso de aprobación de proyectos y la emisión de permisos de obras de alternativas habitacionales formales, superando la tradicional problemática de segmentación de la estructura administrativa municipal y fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad reguladora y de coordinación del desarrollo urbano del poder público. El proyecto establece estrategias de ubicación de los emprendimientos acordes con un crecimiento urbano sustentado desde el punto de vista de la extensión de infraestructura y servicios, y de la capacidad de gestión público-privada. Antes que todo, el Urbanizador Social se plantea como instrumento destinado a disciplinar el mercado de tierras y a financiar el desarrollo urbano, llenando un vacío tradicionalmente no cubierto por el sector público.

El Urbanizador Social es un promotor inmobiliario privado, debidamente registrado/acreditado ante la municipalidad e interesado en operar (fraccionar, urbanizar) en áreas identificadas por la administración municipal para el desarrollo de asentamientos para población de bajos ingresos. Las condiciones en que operan estos promotores son negociadas desde el inicio para garantizar actuaciones que conduzcan a la oferta de lotes a precios accesibles para la población a que se destinan.

En esencia, se trata de una operación en que el poder público asiste al promotor privado, facilitándole su responsabilidad en la provisión de la infraestructura y de los servicios, que se ofrecen ahora de forma progresiva y con padrones readecuados, a cambio de que el promotor se comprometa a garantizar precios accesibles, semejantes a los que vendería informalmente los lotes sin servicios ni infraestructuras.

La operación es compleja porque requiere un dispositivo legal para la participación pública en un emprendimiento de carácter privado, el establecimiento de líneas especiales de crédito para los compradores finales y la financiación de las obras, así como la introducción de mecanismos de control comunitario de los productos ofrecidos.

La operación se viabiliza por las mejoras de eficiencia resultantes de la participación del poder público, al ampliar el espacio de intervención tanto horizontal (geográfica) como verticalmente (atributos y cobertura), por la reducción de riesgos, por el registro previo de los potenciales compradores, y por la anticipación y redistribución de plusvalías que de otro modo beneficiarían exclusivamente a los emprendedores piratas<sup>17</sup>. Por medio de la negociación se establece una situación de “juego de suma positiva” en la que el promotor inmobiliario gana por ofrecer un producto legal y no tener que operar en la clandestinidad; el ocupante final gana por recibir un lote formal por el mismo precio o hasta menos de lo que pagaría por un lote informal, y el poder público gana por orientar el desarrollo hacia áreas prioritarias y aptas para la ocupación, con reducción de costos de inversión en infraestructura y servicios<sup>18</sup>.

Como se señaló, las posibilidades de urbanización de interés social corrientes o convencionales se caracterizan por emplear modelos poco efectivos. Por un lado, está el modelo del “subsidio indispensable”, que parte de la premisa de que el pobre no tiene forma alguna de acceder a los servicios urbanos y/o a la vivienda digna, sin que la sociedad le subsidie la demanda o la oferta. Este modelo desconoce las capacidades de movilización de recursos y de producción de hábitat de la economía popular y desecha las posibilidades de apoyo estatal centrado de manera directa, en esos procesos, en elementos como la asistencia técnica, la organización comunitaria, los canales de comercialización de materiales y, sobre todo, la producción de soportes colectivos adecuados y la regulación del mercado del suelo, donde la acción individual de las familias tiene poca capacidad de incidir.

La experiencia piloto del Urbanizador Social en Porto Alegre desafortunadamente se abortó en razón de la discontinuidad político-partidaria en la administración local en las últimas elecciones, riesgo siempre presente y para el cual los programas no disponen de defensas. En este caso, la interrupción del programa se interpreta como una necesidad de

---

<sup>17</sup> Además, es razonable suponer que la existencia misma del instrumento produzca cambios en el comportamiento de los agentes urbanos, redundando, entre otras, en la disminución de puntos de conflicto para solucionar por intermedio de negociación.

<sup>18</sup> Los costos de provisión de infraestructura y servicios ex post (de carácter curativo) son más altos, mientras que la extensión de redes en áreas compactas es más “*cost-effective*”.

afirmar la ruptura con la administración anterior. Sin embargo, la iniciativa ya estaba suficientemente avanzada para demostrar contundentemente (Smolka y Damasio, 2005) la viabilidad de la alianza público-privada en la producción de lotes urbanizados con servicios accesibles a los pobres. El proyecto ahora se desarrolla en tres nuevas municipalidades de la misma región.

La movilización de plusvalías, contemplada en la legislación colombiana y aplicada a los casos de la Operación Nuevo Usme, en Bogotá, y del Macroproyecto de Vivienda, en Pereira, tal como la propuesta del Urbanizador Social, abre un precedente concreto, exactamente en las áreas de expansión urbana donde se concentran las ocupaciones informales, como se desprende de la contribución de María Mercedes Maldonado.

Es importante resaltar que en los casos de la Operación Usme y del Macroproyecto en Pereira, los propietarios de tierra (sean ellos promotores inmobiliarios o no) son invitados a participar de una parte –más no del total– de las plusvalías generadas en una iniciativa pública de urbanización en gran escala<sup>19</sup>. Cuando los propietarios rechazan esta oferta, se aplica la alternativa de la adquisición pública compulsoria de sus tierras al precio que tenían antes del inicio de la operación, “descontaminados” de la actuación misma de urbanización en el área. Las compensaciones a cada propietario que aporta suelo al proyecto (con participación voluntaria u obligada) se hacen, preferiblemente, en tierra urbanizada, en proporción al aporte<sup>20</sup>. Es decir que no habría que comprometer recursos públicos en la compra de suelo. A través de este mecanismo, el municipio obtiene suelo para la implantación de equipamientos colectivos y lotes urbanizados para desarrollar programas de vivienda de interés social, además de garantizar vectores de crecimiento de la ciudad, así como la forma e intensidad de uso y ocupación del suelo, resolviendo desde el inicio el que constituye el principal factor de informalidad: la ausencia de suficiente suelo urbanizado e integrado a la ciudad para atender el crecimiento de la población de menores recursos.

---

<sup>19</sup> Nuevo Usme abarca 900 hectáreas y el Macroproyecto de Vivienda en Pereira 155 hectáreas, en una ciudad de 400 mil habitantes.

Estos ejemplos demuestran que es posible financiar buena parte de la urbanización con la diferencia entre los precios rurales de la tierra y los de venta final de lotes con urbanismo, incluso con precios competitivos en relación con los lotes ofrecidos por los urbanizadores piratas. En otras palabras, el esquema permite la producción de suelo servido o urbanizado (regular) a precios inferiores de los cobrados por un lote sin servicio (informal) y con menor impacto sobre los presupuestos públicos. La principal lección que se extrae de la experiencia es que la diferencia entre el precio por uso rural y el urbano informal<sup>21</sup> sería suficiente para financiar todas (o casi todas) las inversiones requeridas por una urbanización formal, lo que permitiría liberar recursos de la municipalidad para apoyar el proceso de producción de la vivienda.

Estas dos experiencias subrayan el hecho de que una parte significativa de la informalidad es, antes que todo, resultado de factores directamente asociados a la gestión pública urbana y a la lógica inmobiliaria privada, más que a la pobreza. Es decir, las plusvalías generadas en el proceso de fraccionamiento informal del suelo –que se practican habitualmente en las periferias de las ciudades latinoamericanas– serían suficientes para cubrir, casi en su totalidad, los costos de la urbanización ex ante<sup>22</sup>. Nótese que entre el precio mínimo al que los agentes privados formales son capaces de ofrecer el suelo servido y el precio base del suelo no urbanizado, hay un amplio margen. En la práctica hoy corriente en la región, este margen es absorbido por los parceladores piratas, a título de compensación por los riesgos de operar en mercados informales y por la rentabilización de la operación a largo plazo, dado que la ocupación de estos loteos se hace paulatinamente, “lote a lote”, a veces a lo largo de varios años. Al monto absorbido por los parceladores informales contribuye la cantidad que los ocupantes están dispuestos y preparados para pagar por la libertad urbanística<sup>23</sup> de no someterse a los reglamentos urba-

---

<sup>20</sup> En síntesis, se trata de las técnicas de “reajuste de terrenos” y distribución equitativa de cargas y beneficios.

<sup>21</sup> En el caso de Usme, el precio por uso no urbano estaría entre US\$1 y US\$2 por metro cuadrado, y el precio de venta como lote informal sin servicios entre US\$15 y US\$19 por metro cuadrado. Es decir, *un mark-up* entre US\$14 y US\$17 por metro cuadrado.

<sup>22</sup> La mera transformación en la clasificación legal de suelo rural en urbano, que no requiere ninguna inversión, puede multiplicar de tres a seis veces su precio, mientras el cambio de uso de

nísticos y de edificación. La operación Nuevo Usme, el Macroproyecto de Vivienda en Pereira y el Urbanizador Social se proponen replantear este modo de operar, que resulta perverso tanto para las familias con necesidades de vivienda no satisfechas, como para un desarrollo urbano equilibrado y sostenible.

### Consideraciones finales

La paradoja que se desprende de los casos discutidos en este volumen es que *no regularizar* los asentamientos informales (más allá del argumento humanitario) no es una opción política aceptable. Queda claro que no se puede seguir aplicando el modelo de la total tolerancia frente a la informalidad, por el que se llegó incluso a magnificar la urbanización informal como una opción eficiente de solución para el problema del acceso al hábitat. Ello no hace más que subrayar la incapacidad del poder público de ofrecer soluciones adecuadas, dejándole a cada familia/individuo la responsabilidad de buscarse una solución, aunque precaria. Al poder público le competiría únicamente actuar con programas de regularización curativos, en la medida de sus posibilidades y limitaciones.

Pero queda igualmente claro que las estrategias de regularización, al menos en la forma como se están implementando, son insuficientes e insostenibles. En este sentido, el comentario inicial de que 127 millones de personas en Latinoamérica (número que no parece dar signos de disminuir, pese a las iniciativas de regularización) viven en asentamientos informales es elocuente: hace falta más que sólo regularizar.

La alternativa de operar preventivamente requiere que los tomadores de decisión comprendan mejor el “espacio” creado por las distorsiones del mercado de suelo urbano para los operadores informales. Los incrementos de valor de la tierra asociados a los procesos informales de ocupación del suelo –adecuadamente identificados y manejados– constitu-

---

residencial a comercial genera aumentos de precio que varían de un 50% a un 110% (Smolka, 2005). La subdivisión de grandes fincas produce alteraciones en el precio del metro cuadrado aún más expresivas, alcanzando valorizaciones del orden de un 700%. Los montos no son, en absoluto, despreciables y podrían ser encauzados hacia inversiones en el mejoramiento de las condiciones de vida urbana, siempre que sean debidamente captados.

<sup>23</sup> El término fue concebido originalmente por Abramo (2005) para explicar el valor de mercado de la facultad de ocupar el suelo sin restricciones de tamaño, densidad, retiros, etc.

yen alternativas viables de acceso a lotes urbanizados para familias de bajos niveles de ingreso.

Innovar requiere de las administraciones locales una visión exenta de prejuicios en contra de los promotores inmobiliarios privados. Exige, asimismo, reconocer que las familias de bajos niveles de ingresos tienen capacidad de pago (en efecto, ya pagan bastante caro por la tierra sin servicios y por los largos años de los procesos de regularización). Además, tendrán que desarrollar capacidades técnicas para identificar y medir los incrementos de valor de la tierra derivados de procesos de desarrollo urbano, y formular mecanismos eficientes para captar estos incrementos e invertirlos en beneficio de la comunidad. Finalmente hay que señalar el papel inexcusable que debe jugar la administración local en la creación de situaciones que propicien la negociación, involucrando a los propietarios afectados, a los habitantes de asentamientos informales y a los promotores inmobiliarios en la distribución de los costos y beneficios de cada operación urbana. Esta es la agenda de trabajo futuro.

## Referencias bibliográficas

- ABRAMO, P. (2003). A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In P. Abramo (org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras / Faperj.
- ALFONSIN, B. (2004). Para além da regularização fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador Social. In B. Alfonsin & E. Fernandes (orgs.) (2004). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum.
- DURAND-LASSERVE, A. (1996). *Regularization and Integration of Irregular Settlements: Lessons from Experience*. UMP Working Paper Series 6, March.
- BENTES, D. (2003). *Plano Diretor, Regularização Fundiária e Destinação das Áreas Especiais de Interesse Social: a construção de caminhos para a efetivação do Direito à Moradia. Versão Preliminar*. Mimeo. Grupo Temático Plano Diretor, Regularização Fundiária e Destinação de Áreas para a Habitação de Interesse Social. V Conferência das Cidades. Brasília, 2 a 4 de dezembro.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC) (2004). *The Millenium Development Goals: a Latin America and Caribbean Perspective*. Santiago: Eclac.
- FERNANDES, E. (2004). Política Nacional de Regularização Fundiária. *Boletim Eletrônico IRIB/ANOREG-SP*, Nº 974.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2001). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*.
- LARANGEIRA, A. (coord.) (2002). *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária* (3 vols.). Relatório Final. Rio de Janeiro: IBAM/ Cites Alliance.
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.
- RABELLO DE CASTRO, S. (2000). Habitação: Direito e Governança – Duas Sugestões para Ação Governamental. *Cadernos de Textos*, 2, 321-338.
- SMOLKA, M. O. (2003). Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In P. Abramo. *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/Faperj.
- \_\_\_\_ (2005). El funcionamiento de los mercados de suelo en América Latina. Conceptos, antecedentes históricos e nexos críticos. En J.L. Basualdo. *Manejo de suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes. Seminario Internacional*. Corrientes: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Vivienda de Corrientes.
- SMOLKA, M. O. and DAMASIO, C.P. (2005). The Social Urbanizer: Porto Alegre's Land Policy Experiment. *Land Lines Newsletter*. Lincoln Institute of Land Policy.
- SMOLKA, M. O. and DECESARE, C. (2006). Property Taxation and Informality: Challenges for Latin America. *Land Lines Newsletter*. Lincoln Institute of Land Policy.
- UN-HABITAT. (2003). *The Challenge of Slums-Global Report on Human Settlements*.

