

# **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGULARIZACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú<sup>1</sup>**

Aline Costa B.<sup>2</sup>  
Agustín Hernández A.<sup>3</sup>

## **Resumen**

Este artículo es producto del trabajo de investigación que fue desarrollado en el segundo año del doctorado Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Su objetivo principal es el análisis de la tenencia segura relacionada específicamente con los asentamientos humanos informales presentes en la mayoría de las ciudades de América Latina, buscando contestar la siguiente pregunta de investigación planteada: ¿Los

# **ANALYSIS OF CURRENT URBAN REGULARIZATION IN LATIN AMERICA: The security of tenure in informal settlements of three different realities: Brazil, Colombia and Peru<sup>1</sup>**

Aline Costa B.<sup>2</sup>  
Agustín Hernández A.<sup>3</sup>

## **Abstract**

*This article is the result of research carried out during the second year of doctorate Periphery, Sustainability and Urban Vitality at the Higher Technical School of Architecture, Universidad Politécnica de Madrid. Its purpose is to analyze the relationship between security of tenure and informal settlements in most of Latin American cities; it tries to answer the following research question: Can the implemented instruments*

instrumentos implementados en estos países pueden garantizar la tenencia segura de la población que vive en los asentamientos informales? Para alcanzar ese objetivo se realizó un estudio comparado de instrumentos utilizados en tres distintos países de América Latina: Brasil, Colombia y Perú.

**PALABRAS CLAVES:** CIUDAD INFORMAL, TENENCIA SEGURA, REGULARIZACIÓN, ASENTAMIENTOS HUMANOS.

*in these countries guarantee tenure security for people living in informal settlements? To achieve this goal, we carried out a comparative study of national instruments in three different countries of Latin America: Brazil, Colombia and Peru.*

**KEYWORDS:** INFORMAL CITY, SECURE TENURE, REGULARIZATION, HUMAN SETTLEMENTS.

Fecha de recepción: 13.11.2009

Fecha de aceptación: 29.03.2010

Received: 13.11.2009

Accepted: 29.03.2010

- 
- 1 Aline Barroso contó para el desarrollo de este trabajo con el apoyo del Programa Alban, Programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para América Latina, bolsa nº E07D400614BR.
  - 2 Brasil, arquitecto, alumna de doctorado intitulado Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana de La Universidad Politécnica de Madrid (UPM), Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA), Departamento de Urbanística y Ordenación de Territorio (DUYOT). Avenida Juan de Herrera, Nº 4. Ciudad Universitaria, 28040. Madrid. Correo Electrónico: alinebarroso@gmail.com.
  - 3 España, arquitecto, director del Departamento de Urbanística y Ordenación de Territorio (DUYOT), Universidad Politécnica de Madrid (UPM), Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA). Avenida Juan de Herrera, Nº 4. Ciudad Universitaria, 28040. Madrid. Correo Electrónico: agustin.hernandez@upm.es.

- 
- 1 Aline Barroso was supported by the Alban Programme for the development of this work. (High level scholarship programme specifically addressed to Latin America) code nº E07D400614BR.
  - 2 Brazilian, architect, Outskirts, Sustainability and Urban Vitality doctorate student, Universidad Politécnica de Madrid, Higher Technical School of Architecture, Department of Urban Studies and Land Planning. Avenida Juan de Herrera, Nº 4. Ciudad Universitaria, 28040. Madrid. Email: alinebarroso@gmail.com
  - 3 Spanish, architect, director of Department of Urban Studies and Land Planning, Universidad Politécnica de Madrid, Higher Technical School of Architecture. Avenida Juan de Herrera, Nº 4. Ciudad Universitaria, 28040. Madrid. Email: agustin.hernandez@upm.es

## Introducción

Las ciudades contemporáneas viven realidades paralelas resultado de aproximaciones radicalmente diferentes a su diseño y gestión. La primera es la realidad oficial consecuencia de la estricta planificación urbanística; la otra es consecuencia de los procesos informales que generan los propios ciudadanos en su vida cotidiana, de forma que la ciudad que existe hoy es el producto de la interacción de ambos procesos.

No se debe ignorar que la legalidad e ilegalidad son dos caras del mismo proceso social de producción del espacio urbano. La ilegalidad urbana tiene que ser comprendida no solamente en términos de la dinámica entre sistemas políticos y mercados de tierras, sino también en función de la naturaleza del orden jurídico en vigor, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad urbana.

Por eso, no es posible hablar de derecho urbanístico en América Latina actual sin hablar de ilegalidad urbana. La proliferación de las formas de ilegalidad en las ciudades, especialmente en el contexto cada vez más significativo de la economía informal, es una de las mayores consecuencias del proceso de exclusión y segregación socio-espacial que ha caracterizado el crecimiento urbano intenso en los países en desarrollo.

Este fenómeno se vuelve aún más importante en lo que se refiere a los procesos socioeconómicos y culturales de acceso al suelo y producción de la vivienda. Un número cada vez mayor de personas han tenido que incumplir la ley para tener un lugar en las ciudades, viviendo sin la seguridad de la tenencia, en condiciones precarias, insalubres y peligrosas. Diversos datos han revelado que consideradas estas formas de acceso al suelo urbano y de producción de la vivienda, entre el 40% y el 70% de la población urbana en las grandes ciudades de los países en desarrollo están viviendo ilegalmente, de lo que se puede concluir que ésta es la forma dominante de producir la ciudad latinoamericana contemporánea, y no más una excepción a la regla.

Dicho eso, este artículo tiene la intención de estudiar el “estado del arte” de uno de los criterios utilizados para caracterizar la cuestión de la informalidad: la tenencia segura en América Latina. Además de eso, se intenta hacer un análisis comparativo de la situación actual en tres países específicos, relativa al tema presentado, a través de los distintos instrumentos desarrollados en cada uno de los escenarios. Ese trabajo es un resumen del proyecto tutelado realizado durante el segundo año del programa de doctorado intitulado Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana, del departa-

tamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid.

## Objetivos

El objetivo de este artículo es analizar la forma de alcanzar la tenencia segura en los asentamientos informales de América Latina, a través del estudio del estado del arte en tres diferentes países, Brasil, Colombia y Perú, mediante el estudio comparado de los instrumentos jurídicos relacionados con la regularización del suelo, y complementariamente analiza:

- La cuestión de la informalidad urbana y sus impactos en el planeamiento urbano y la configuración de las ciudades a lo largo de su evolución.
- El desarrollo y aplicación de las herramientas del derecho urbanístico relacionadas con la propiedad y con la informalidad.

Se busca contestar a las siguientes preguntas:

- ¿Los instrumentos evaluados pueden garantizar la tenencia segura de la población que vive en los asentamientos informales en cada escenario?

- ¿La propiedad privada<sup>4</sup> individual es el único instrumento capaz de garantizar la tenencia segura de los habitantes de dichos asentamientos?

Los países se eligieron por dos motivos principales:

- La facilidad en obtener los datos necesarios para la elaboración del trabajo;
- Son considerados ejemplos destacados en su forma de encarar el problema de la propiedad urbana. Brasil y Colombia como ejemplos novedosos del cambio de paradigma, asociado a la función social de la propiedad, y Perú como ejemplo de titulación masiva y de agilización de los procedimientos.

## La informalidad urbana versus la exclusión social.

La población de América Latina y el Caribe, entre 1950 y el 2000, registró un incremento de 340 millones de habitantes pasando de 175 millones a 515 millones<sup>5</sup>. La población urbana alcanzó en el año 2000, 380 millones de personas suponiendo el 75 % de la población, y se estima que en el 2025

---

4 La propiedad privada aquí considerada se da cuando la tenencia está asignada a determinada persona y las facultades del derecho se ejercitan con exclusión de otros individuos.

5 CIAT ET ALL, 2005.

llegará al 85%, lo que la convierte en la región más urbanizada del mundo<sup>6</sup>.

La urbanización en América Latina se basó en una inversión masiva en infraestructura para realizar reformas urbanas estéticas e higiénicas, que tuvo como resultado la expulsión de los llamados “pobres” hacia las zonas periféricas. Los gobiernos latinoamericanos concentraron la inversión en infraestructura con capacidad para atraer industria. Las vías y los sistemas de transporte se convirtieron en elementos fundamentales para mantener el crecimiento económico y para los flujos crecientes de mercancías y personas. Los trabajadores fueron obligados a establecerse en los suburbios porque no podían tener acceso a los lotes o a las unidades de alquiler en las partes más centrales de la ciudad. En estas zonas suburbanas el Estado no ofrecía infraestructura, reforzando así aún más su condición de asentamientos informales, clandestinos y precarios<sup>7</sup>.

La urbanización y la extensión espacial de las grandes aglomeraciones han continuado a un ritmo sostenido, en las últimas dos décadas el crecimiento del número de hogares se ha mantenido en un nivel alto y en varios países se ha acelerado debido al decrecimiento del tamaño de los mismos.

---

6 CLICHEVSKY, 2000.

7 SOUZA, 2003.

Según Clichevsky<sup>8</sup>, es importante destacar que las variaciones son considerables a nivel subregional, nacional y local, tanto en tasas de crecimiento urbano como en niveles de urbanización, debido a diferencias en las condiciones económicas, sociales, políticas y físicas presentes en la región.

Sin embargo, si por un lado en la región se ha intensificado la globalización de los mercados urbanos, también ha habido un aumento vertiginoso de la pobreza. Más que nunca, la producción informal de la ciudad en Latinoamérica está dejando de ser excepción para transformarse en regla, convirtiéndose en la forma principal de desarrollo del suelo urbano. Aunque los datos sean siempre aproximados, en ciudades como São Paulo y Río de Janeiro se admite oficialmente que el porcentaje se acerca al 50 ó 55%, considerándose únicamente los procesos de acceso al suelo y a la vivienda, dejando de lado otros procesos como la construcción irregular, los locales comerciales informales y otras prácticas. En otras ciudades brasileñas como Recife y Salvador, la informalidad urbana alcanza el 80%. Las cifras identificadas en ciudades de otros países de la región indican igualmente que el proceso de producción informal del espacio urbano va en ascenso<sup>9</sup> (ver Tabla 1).

---

8 CLICHEVSKY, Nora (1990), “Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana”, Buenos Aires, GELIIED-AL, APUD CLICHEVSKY, 2000.

9 Para más informaciones ver: ABRAMO, 2003; CRAVINO, 2006; ZELEDÓN, 2006; SMOLKA & MULLAHY, 2007.

**POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE INFORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA.**

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE INFORMALIDAD RESPECTO AL SUELO, POR PAÍSES, AÑOS 2000 Y 2001**

País	Población en informalidad		
	Nº asent.	Pobl.	Porcentaje pob. Informal/total
Argentina. C de Bs As	...	107 805	3,9
Argentina. Gran Bs As	...	594 781	4,3
Argentina. Rosario	91	96 196	8,2
Bolivia. Cochabamba	...	...	(informalidad urbana) 70,0
Brasil. Belém	...	359 785	28,1
Brasil. Belo Horizonte	...	723 323	32,3
Brasil. Goiânia	...	158 962	14,5
Brasil. Porto Alegre	...	287 161	21,1
Brasil. Recife	...	781 426	54,9
Brasil. Rio de Janeiro	...	1 092 783	19,5
Brasil. Salvador	...	875 033	35,8
Brasil. Santo André	...	120 500	18,5
Brasil. Teresina	...	133 857	18,7
Chile	538	160 047	1,0
Chile. Santiago	129	19 516	...
Colombia. Bogotá	1 378	1 400 000	22,1
Guatemala. AMG	175	347 186	Aproximadamente 20,0
Nicaragua	...	...	40,0
Nicaragua. Managua	...	...	50,0
Perú. Lima	...	700 000	10,0
Venezuela	...	...	40,0

TABLA 1

Fuente: CLICHEVSKY, 2006.

Según Orozco<sup>10</sup>, la ciudad informal es un grupo de comportamientos o tendencias no formales asociadas a las respuestas que los grupos marginados generan ante la segregación socio-económica y a la fragmentación territorial de los sistemas urbanos que habitan. Para este autor, la ciudad formal sería un conjunto de elementos (tangibles) y comportamientos (intangibles) que forman parte del mismo territorio urbano en el que se evidencia la informalidad, pero al contrario de aquella representan la manera “correcta” de hacer ciudad y de estar en ella, o sea que no está relacionada con lo ilegal (derecho), marginal (sociología), fragmentado (urbanismo), recesivo (economía), patológico (medicina), feo (arquitectura), no sostenible (ecología) y demás adjetivos que están en contraposición a lo “urbanísticamente correcto”.

Por regla general, en los asentamientos informales se incumplen condiciones:

- jurídicas relacionadas con la propiedad. En esas normas se incluye el derecho del propietario a tener un documento público que lo acredita ante la sociedad como propietario del bien. Los habitantes de los asentamientos carecen de este título, lo que significa que la venta o traslado de tenencia del bien que se adquiere está por fuera del marco legal.

- urbanísticas, relacionadas con el planeamiento urbano. Normas que sirven para garantizar que todos los ciudadanos tengan unos estándares mínimos de calidad de vida en la ciudad, y que garantizan el acceso de todos los habitantes a los servicios, al espacio público y a los equipamientos, determinando unas condiciones habitacionales adecuadas de tamaño, materiales, estructura portante, acceso a saneamiento y agua potable, entre otros<sup>11</sup>.

Algunos autores<sup>12</sup> sostienen que la informalidad surge del funcionamiento de un mercado formal regulador, en el que las condiciones de la oferta de suelo, precios y financiamiento, hace imposible su acceso a una cantidad importante de la población urbana, que sólo pueden acceder a una vivienda en el mercado informal.

## La cuestión de la tenencia

El concepto de propiedad, a lo largo de la historia, ha ido cambiando junto con las condiciones económicas, políticas y sociales de cada época. En tiempos primitivos, la propiedad era colectiva, pasando a ser individual en la era romana. En ese período prevalecía el absolutismo de la propiedad, donde el propietario podría disponer de

---

10 Orozco, 2001.

---

11 Extraído de CAMARGO SIERRA, 2005.

12 Tales como: CLICHEVSKY, 1975/2006; LUNGO, 1989; SMOLKA, 2002.

ella de la forma que le apeteciera. Sin embargo, esa visión individualista ha sido combatida por los estratos populares de la sociedad que no tenían acceso a ellas. El concepto de propiedad es el punto central para la discusión de políticas de uso del suelo y desarrollo urbano. Muchos países han aceptado y declarado, por medio de sus constituciones o tratados internacionales, que el derecho a la propiedad es un derecho humano básico.

El economista peruano Hernando de Soto es uno de los intelectuales contemporáneos de mayor influencia en la defensa de la propiedad individual como objetivo de los procesos de regulación urbana. Sus ideas y propuestas sobre programas de regularización de gran escala, presentadas en su libro “El misterio del capital”<sup>13</sup>, influenciaron a bastantes ciudades y países latinoamericanos a introducir políticas de regularización que incluían la privatización individualizada de las tierras ocupadas. De Soto<sup>14</sup> cree que el gran reto planteado para los países en desarrollo es garantizar el acceso al crédito, lo que sería posible gracias a las garantías hipotecarias que se conseguirían a través de programas de legalización bajo la forma de la propiedad individual plena de las parcelas de los asentamientos informales, haciendo que los ocupantes se sientan finalmente seguros de su tenen-

cia e inviertan en el mejoramiento de sus casas y sus negocios informales. Basándose en esta teoría se llevaron a la práctica programas de legalización masivos en Perú, El Salvador, Rumania, Filipinas y Egipto, por ejemplo<sup>15</sup>.

Quizás el gran atractivo de la propuesta de De Soto es que se ha focalizado en la dimensión económica de la ilegalidad urbana, mientras que la mayoría de las investigaciones, movilizaciones y leyes dirigidas a regular los asentamientos informales se han basado en una combinación de razonamientos humanitarios, éticos, religiosos, sociopolíticos y ambientales. Los razonamientos de De Soto se basan en los efectos económicos que podría tener un programa de regularización como resultado de la incorporación de la economía informal a la economía formal<sup>16</sup>.

## LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

El derecho de propiedad absoluta tuvo que adaptarse a la evolución de las exigencias sociales, que dieron lugar a un cambio a nivel jurídico, que elimina el concepto del derecho de propiedad como algo absoluto y sin límite, pasando a definirlo como una función social.

La función social plantea la prevalencia del interés común sobre el derecho individual, implica el uso

---

13 De Soto, 2000.

14 Ibid.

---

15 Para más informaciones ver FERNANDES, 2002.

16 Para más informaciones ver: SMOLKA & MULLAHY, 2007.

socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano e incluye la obligación de los organismos gubernamentales de regular y controlar el desarrollo urbano a través de políticas territoriales dirigidas a priorizar la producción social del hábitat privilegiando los intereses colectivos -sociales, culturales y ambientales- sobre los individuales.

El concepto de la función social fue enunciado por primera vez por el francés León Duguit, quien advirtió la importancia de la solidaridad e igualdad social. Para este autor, “todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad cierta función en razón directa del puesto que ocupa en ella. Por consiguiente, el poseedor de la riqueza, por el hecho de tenerla, puede realizar cierta labor que él sólo puede cumplir. Él sólo puede aumentar la riqueza general, asegurar la satisfacción de necesidades generales, al hacer valer el capital que posee”<sup>17</sup>. Esa formulación inicial fue notoriamente confusa, entendida como una vía transaccional entre la ideología liberal de la Revolución Francesa y la propiamente socialista. Determina que el uso que el propietario haga de su propiedad tiene un efecto a nivel social y en ese sentido debe ejercerlo en conformidad con el interés general. Aunque se reconoce una esfera de autonomía del propietario,

se advierte la necesidad de que la propiedad cumpla con una finalidad social.

## LA TENENCIA SEGURA

En 1996, en la II Conferencia de Hábitat, la tenencia segura fue definida como uno de los dos objetivos fundamentales de las acciones que deben proseguir los gobiernos a nivel mundial:

“la tenencia segura describe un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias, tal acuerdo debe ser gobernado y regulado por un marco jurídico y administrativo. La seguridad se deriva de que el derecho al acceso y al uso de la tierra y la propiedad está garantizado por un conjunto conocido de reglas, y de que ese derecho puede reclamarse ante la justicia. La tenencia puede adoptar varias formas en función de los marcos jurídicos y constitucionales, las normas sociales, los valores culturales y, en cierta medida, las preferencias individuales. En resumen, puede decirse que una persona tiene o la familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos del desalojo involuntario de su tierra o de su residencia. Sin embargo, muy a menudo se cree que la seguridad en la tenencia entraña la propiedad individual absoluta (propiedad privada), que no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad”<sup>18</sup>.

---

17 DUGUIT, León. “Sexta conferencia. La propiedad función social” en *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Madrid, 1902. APUD CASTILLO, 2004.

---

18 Texto extraído de UN-HABITAT, 2004.

Cada vez más se defiende que, en algunos países de América Latina<sup>19</sup> y en presencia de ciertas condiciones sociales, políticas e institucionales, los habitantes de los asentamientos informales pueden acceder a una tenencia segura (que no implica la propiedad individual del suelo), que les permite el acceso a crédito y servicios públicos informales, permitiéndoles invertir en mejoras de sus viviendas, sin la necesidad de títulos legales.

Aún más importante, está demostrado que aunque el reconocimiento de títulos individuales de propiedad absoluta puede promover la seguridad individual de la tenencia (principalmente en su sentido legal), no garantiza la integración socioespacial. A menos que el proceso de otorgamiento de títulos se haga dentro del contexto de una serie de políticas públicas que consideren las condiciones urbanas, político-institucionales y socioeconómicas, corre el riesgo de que los programas de legalización más bien agraven los procesos de exclusión y segregación. Como resultado, es posible que los beneficiarios originales de los programas no puedan permanecer en el suelo legalizado, aunque

esto justamente debería ser el objetivo final de los programas de regularización<sup>20</sup>.

A continuación se hace un resumen de los principales puntos analizados, por país, a través de la descripción de los instrumentos disponibles.

## Brasil

El país más grande y populoso de América del Sur, Brasil, ocupa un área de más de 8.5 millones de km<sup>2</sup> y tiene una población estimada de 170 millones de personas<sup>21</sup>. El país fue una colonia portuguesa hasta 1822, cuando ganó la independencia. El surgimiento de una versión local de monarquía colonial le dio paso a un régimen republicano en 1889 y, a pesar de algunos años de dictadura militar, el país es hoy una democracia constitucional.

Según el IBGE<sup>22</sup> (2000), en Brasil actual hay más de 5500 municipios, siendo que en las 500 ciudades de más de 50.000 habitantes viven casi las tres cuartas partes de toda la población del país. Esa urbanización vertiginosa, pasando por períodos de altibajos en el desempeño de la economía

---

19 La experiencia en Brasil, en los programas de regularización urbana, enseña que la población beneficiada por la regularización tiende a valorizar poco la obtención del título de propiedad. En Perú, al revés de lo que pensaba COFOPRI, la población no posee una cultura registral, con lo cual no le ha dado tanta importancia a poseer un título registrado. Para más informaciones ver investigaciones de Payne, 2002; entre otros.

---

20 Para más informaciones ver: ABRAMO, 2003; CLICHEVSKY (2000;2003;2006c); FERNÁNDEZ (2003a;2005b; 2008).

21 IBGE, 2000.

22 Ibid.

brasileña, introdujo en el territorio de las ciudades un nuevo y dramático paisaje: más que evocar progreso o desarrollo, pasa a retratar las injusticias y desigualdades de la sociedad.

Se crea una ciudad dividida entre la parte legal (rica y con infraestructura) y la ilegal (pobre y precaria), la población en situación desfavorecida termina por tener escaso acceso a las oportunidades de empleo, cultura y esparcimiento. Simétricamente, las oportunidades de crecimiento circulan entre aquellos que viven en mejores condiciones, puesto que la superposición de las diversas dimensiones de la exclusión que inciden sobre una misma población determina que la permeabilidad entre las dos partes sea cada vez menor.

La intensa y rápida urbanización por la que pasó la sociedad brasileña fue seguramente uno de los principales procesos socioterritoriales experimentados en la historia del país. Mientras que en 1960 la población urbana representaba el 44,7% de la población total –contra un 55,3% de población rural–, diez años más tarde esa relación se había invertido, lanzando cifras casi idénticas: 55,9% de población urbana y 44,1% de población rural. En el año 2000, el 81,2% de la población brasileña vi-

vía en las ciudades. Esta transformación se vuelve aun más impresionante si pensamos en números absolutos: en los 40 años (que van de 1960 a 2000) las ciudades recibieron a más de 100 millones de nuevos habitantes.

Se puede decir que la crisis de la vivienda empezó con el desarrollo manufacturero-industrial en el final del siglo XIX. En ese momento, de baja de la producción exportadora de azúcar, café y algodón, se intensifica la demanda por viviendas en las áreas urbanas, en consecuencia de la abolición de la esclavitud y de los flujos migratorios de trabajadores rurales expulsados del campo (sea por la decadencia de la economía rural, sea por la modernización tecnológica de la producción agrícola), produciéndose una elevación de los precios del alquiler<sup>23</sup>. Proliferan los llamados corticos y con eso se inicia la discusión sobre qué hacer con ese “problema”. Las villas higiénicas<sup>24</sup> fueron la primera solución establecida, seguidas por las villas obreras, instaladas junto a las nuevas industrias. Esas nuevas formas de vivienda eran casi todas colectivas y de alquiler. Sin embargo, gran parte de la población inmigrante no tenía condiciones económicas de acceso al mercado formal, lo que

---

23 El alquiler de viviendas y el arrendamiento/aforamiento de tierras eran las opciones que predominaban en el mercado inmobiliario, de entonces, para la población de renta baja y mediana.

24 La villa higiénica era el patrón popular propuesto en la legislación urbana de la época.

lleva a la formación de las favelas y urbanizaciones clandestinas.

Según Souza<sup>25</sup>, fue con el Estado Novo<sup>26</sup> que se crearon las primeras iniciativas de producción de viviendas sociales. El periodo post-segunda guerra mundial estuvo lleno de cambios económicos, políticos y socio-espaciales. Sin embargo, las políticas habitacionales desarrolladas hasta los años 60 no fueron adecuadas para la realidad urbana existente. De hecho, la proliferación de favelas y loteos clandestinos/irregulares es una de las consecuencias del proceso de exclusión socioespacial que ha caracterizado el crecimiento urbano en el país. A lo largo de las décadas de urbanización intensiva, la combinación entre la falta de una política habitacional social y la ausencia de opciones accesibles y adecuadas en el mercado inmobiliario, un número cada vez más grande de brasileños encontraron en los asentamientos informales la única forma posible de acceso al suelo urbano y a la vivienda<sup>27</sup>. A falta de políticas habitacionales adecuadas estos asentamientos, generalmente en áreas inadecuadas

para la ocupación, han sido las formas de acceso a la vivienda en las ciudades.

## LA SITUACIÓN ACTUAL

En la ley brasileña varios instrumentos pueden utilizarse para el reconocimiento legal del uso, posesión o propiedad de la tierra urbana. Estos instrumentos están especialmente establecidos en el Estatuto de la Ciudad.

## EL ESTATUTO DE LA CIUDAD

El 10 de julio de 2001 se promulgó en Brasil un nuevo marco regulador nacional para la política urbana: la Ley 10.257, denominada Estatuto de la Ciudad (EC), que reglamenta el capítulo de política urbana que había sido introducido en la Constitución de 1988. El EC brinda soporte jurídico, instrumental y conceptual a los gobiernos municipales<sup>28</sup> abocados al enfrentamiento de las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan la vida del 82% de brasileños que viven en las ciudades.

---

25 Souza, 2003.

26 Estado Novo fue el término con el que se conoció el régimen autoritario implantado en Brasil por el Presidente Getúlio Dornelles Vargas, que duró desde 1937 hasta 1945.

27 Más recientemente, con el aumento significativo de la pobreza urbana, la adquisición de lotes en loteos ilegales se ha vuelto prohibitiva para una parte cada vez más grande de la población, con lo que el número de favelas han crecido desorbitadamente en las áreas periféricas de diversas ciudades, juntamente con la mayor densidad de ocupación de las favelas centrales ya existentes.

---

28 En Brasil, de acuerdo con la Constitución, le cabe a los Municipios la responsabilidad por la planificación e implementación de la política urbana.

En términos conceptuales, el EC rompe la larga tradición del derecho civil brasileño, sentando las bases de un nuevo paradigma jurídico-político para el uso del suelo y el control del desarrollo urbano, especialmente al adoptar el principio según el cual el derecho a la propiedad se encuentra sujeto a su función social, la que se define a través de legislación municipal. Es una función de los gobiernos municipales el control del proceso de desarrollo urbano a través de la formulación de políticas territoriales y de utilización del suelo allí donde los intereses individuales de los propietarios deben coexistir con los intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad en su totalidad. Con este fin, el estatuto pone a disposición de los municipios una serie de instrumentos para determinar el equilibrio entre los intereses individuales y los colectivos. Estos instrumentos pueden utilizarse de manera aislada o combinada, a partir de las definiciones del “proyecto de ciudad” contenidas en el Plan Director de cada uno de los municipios.

Es un hecho que el estatuto abarca un conjunto de principios (en el que se expresa un concepto de ciudad y de planificación y gestión urbanas) y una serie de instrumentos que son medios para alcanzar las finalidades deseadas. Sin embargo, las repercusiones concretas de esta legislación en la realidad urbana aún no pueden ser bien evaluadas, ya que su implantación aún no se ha generalizado.

Sintéticamente, la nueva fórmula de la política urbana y de vivienda presente en el EC se apoya en tres puntos:

- regularización
- freno a la producción de la irregularidad
- calificación de la gestión.

## LOS PRINCIPALES AVANCES

Las innovaciones contenidas en el EC pueden ser agrupadas en cuatro grupos:

1. Consolidación de un nuevo marco conceptual jurídico-político para el derecho urbanístico nacional, a través del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana.
2. Construcción de un conjunto de nuevos instrumentos de naturaleza urbanística dedicados a inducir las formas de uso y ocupación del suelo.
3. Ampliación de las posibilidades de regularización urbana, con instrumentos dedicados a la regularización de los asentamientos informales.
4. Elaboración de una nueva estrategia de gestión que incorpora la concepción de la participación ciudadana directa en los procesos decisivos sobre el destino de la ciudad.

De los avances derivados de ellos merece la pena destacar la construcción de un nuevo conjunto de instrumentos:

- a. la disminución del tiempo para la Usucapión Especial Urbana (o Prescripción Adquisitiva Especial Urbana) que ahora debe ser de cinco años;
- b. la posibilidad dada a múltiples ocupantes de un asentamiento de actuar como un grupo –o un condominio– y requerir la posesión del título, si ellos comprueban que han ocupado este terreno por al menos 5 años, a través de la Usucapión Colectivo (o Prescripción colectiva);
- c. el concepto de Transferencia del Derecho de Construir (TDC), conocido como suelo creado en Brasil, que separa los derechos de propiedad de los derechos de desarrollo, y funciona como un medio para ejercer la función social de propiedad, concediendo el derecho de desarrollo adicional a una parcela de suelo como cambio por otras parcelas o mejoras urbanas de interés social para la comunidad.
- d. el derecho de superficie, que es una limitación del derecho de propiedad, pues hace la separación entre el derecho de construir y el derecho de propiedad del suelo.

- e. el establecimiento del derecho de preferencia, que otorga preeminencia al Poder Público municipal para la adquisición de inmuebles urbanos objeto de enajenación onerosa entre particulares. Con ese instrumento las áreas de interés pueden ser demarcadas en planes directores y potencialmente adquiridas por los gobiernos locales para proyectos de interés social.
- f. el establecimiento del Imposto Predial y Territorial Urbano (IPTU) como tributo progresivo en el tiempo.

Dentro de las posibilidades de regularización, se puede destacar:

- a. la regulación de la Concesión del Derecho Real de Uso (CDRU) como instrumento de regularización de asentamientos informales en áreas públicas o privadas.
- b. la reglamentación en ámbito nacional de las Zonas Especiales de Interés Social.
- c. la regulación de la Concesión Especial para Fines de Vivienda, mediante el reconocimiento del principio de que el tiempo genera derechos, aun en el caso de los inmuebles públicos.
- d. la implantación de la Concesión del Uso Especial para fines de Vivienda Colectiva, cuando no es posible identificar los terrenos ocupados por cada morador.

## LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

El contenido regulatorio del EC es muy complejo, y sus instrumentos generan interferencias en muchas instancias de la esfera pública (en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto en el nivel federal, como estatal y municipal) y de la sociedad civil. La plena vigencia del mismo conlleva la necesidad de cambios y rearticulaciones políticos y sociales, difíciles y lentos, lo que ha imposibilitado hasta hoy la implantación efectiva de estos instrumentos a gran escala.

## Colombia

Colombia se organiza como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La Constitución Política reconoce como tales a los departamentos, los municipios y distritos y los territorios indígenas, y establece la posibilidad de que una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) les proporcione el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias. Según Del Castillo Daza (1998)<sup>29</sup>, la evolución del planeamiento en Colombia se puede dividir en cinco fases principales:

- En la primera, la planeación era una experiencia estrictamente municipal desarrollada en las

ciudades mayores y apoyada en el uso de reglamentos que regulaban las edificaciones;

- La segunda, se definió por la aplicación en las ciudades mayores de planes reguladores y por el esfuerzo de la administración en contratar equipos de urbanistas de reconocido prestigio internacional, como Le Corbusier, para desarrollar los proyectos;
- La tercera fase se caracteriza por el debilitamiento del urbanismo como función pública por la actitud del Estado de apoyar un modelo económico sustentado en una agricultura moderna;
- La cuarta, se caracteriza por la reacción frente a la crisis urbana de amplias proporciones con la reedición de un urbanismo municipalista;
- Y por fin, la última sería la fase de revisión contemporánea y de superación del ámbito municipalista para la proposición de una dimensión nacional al problema del desarrollo urbano.

En la tabla 2 se puede observar los datos relativos a la cuestión de la ilegalidad urbana en cada localidad de la capital Bogotá, hay situaciones donde más del 80% de los barrios poseen problemas de titulación.

Muchos autores consideran que Colombia es, conjuntamente con Brasil, uno de los países con los

---

29 En PUENTE BURGOS, 2001.

## DATOS COMPARATIVOS SOBRE LA CUESTIÓN DE LA ILEGALIDAD POR LOCALIDAD EN COLOMBIA.

Localidad	No. De barrios censados	No. de barrios con problemas de titulación	Porcentaje (%)	No. predios	Porcentaje (%)
1. Usaquén	84	28	33,33	7.236	5,81
2. Chapinero	22	10	45,45	1.184	0,95
3. Santa Fe	25	22	88,00	6.634	5,33
4. San Cristóbal	140	57	40,71	4.728	5,97
5. Usme	161	91	56,52	22.538	18,11
6. Tunjuelito	6	2	33,33	1.175	0,94
7. Bosa	199	87	43,72	5.383	4,33
8. Kennedy	126	62	49,21	10.033	8,06
9. Fontibón	50	9	18,00	926	0,74
10. Engativá	101	14	13,86	2.657	2,13
11. Suba	187	33	17,65	2.434	1,96
12. Barrios Unidos	2	0	0,00	0	0,00
13. Teusaquillo	1	0	0,00	0	0,00
14. Los Mártires	1	0	0,00	0	0,00
15. Antonio Nariño	4	2	50,00	26	0,02
16. Puente Aranda	8	3	37,50	52	0,04
17. Candelaria	0	0	0,00	0	0
18. Rafael Uribe	82	43	52,44	8.717	7,00
19. Ciudad Bolívar	170	127	74,71	48.039	38,60
<b>Total</b>	<b>1.369</b>	<b>590</b>	<b>43,10</b>	<b>124.462</b>	<b>100</b>

TABLA 2

Fuente: El Tiempo, 2000, APUD PUENTE BURGOS, 2001.

avances más importantes. Desde los años 30 el derecho de propiedad sobre la tierra no es absoluto e implica deberes, particularmente de orden social. En el país se plantean procedimientos para planes y programas de habilitación desde 1963 y el ordenamiento territorial y la regulación del suelo han sido temas de la legislación desde mediados del siglo XX.

En el año 1989, después de casi cuatro décadas de discusiones, finalmente fue aprobada la ley de Reforma Urbana (Ley 9/1989). Ésta se basa en cuatro ejes:

- planificación
- mecanismos de intervención estatal en el mercado de tierras
- vivienda de interés social
- instrumentos financieros

La ley otorga a los municipios autonomía sobre la regulación del mercado de suelo, encargando a los municipios aplicar la mayoría de los nuevos instrumentos, en especial los relacionados a los mecanismos de intervención sobre el mercado de tierras y los aspectos financieros. Sin embargo, es el Estado quien sienta las bases legales para regular los mercados de tierra urbana y favorecer a los sectores de

menores recursos. Para eso, instrumenta bancos de suelo, determina la expropiación de aquellos inmuebles que no cumplen una función social y establece los instrumentos financieros para la reforma urbana<sup>30</sup>.

Sin embargo, aunque la Ley de Reforma Urbana disponga de suficientes instrumentos, éstos no han podido ser implementados debido a varios factores<sup>31</sup>: la poca capacidad de gestión de las administraciones locales, la no reglamentación de la ley (tanto a nivel nacional cuanto municipal), y los vacíos de la legislación, que no presentaba un sistema de planeación y gestión coherente y apropiable por las ciudades.

Además, según Clichevsky<sup>32</sup>, hasta entonces la administración distrital siempre ha actuado detrás del problema y de manera asistencialista, prueba de ello es la profusa reglamentación existente sobre el tema incorporada en diferentes acuerdos que, desde 1963, plantean procedimientos para planes y programas de habilitación o mejoramiento de barrios. Sin embargo y a pesar de todos los esfuerzos realizados, los procesos de legalización duraban hasta 10 años.

En 1991, con la nueva constitución, fueron lanzados nuevos preceptos para el desarrollo urbano del

---

30 Para más informaciones ver MALDONADO, 2006; CLICHEVSKY, 2003 y 2006a.

31 Según Puente Burgos, 2001.

32 Clichevsky, 2003.

país, los cambios introducidos con esa legislación abrieron posibilidades como la de expropiar por vía administrativa y, en condiciones excepcionales, sin indemnización. Esa Constitución estipula en su Artículo 51 que: “Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Sobre la legalización de los asentamientos informales, en los años setenta, por primera vez se tomó la decisión política de legalizar dichos asentamientos, hecho que se materializó en un instrumento jurídico: el Acuerdo 7 de 1979 que establecía el procedimiento para la legalización y estipula el perímetro de las áreas afectadas. Sin embargo, como el problema de la clandestinidad seguía aumentando, se realizó un nuevo Acuerdo, en 1985, donde se estipulaba la legalización de todo asentamiento existente hasta la referida fecha. Con la Ley 9 de 1989 se ordenó la legalización de todo lo existente hasta el 28 de julio de 1988, lo que eliminó las listas de barrios, pero obligaba a recurrir a pruebas sobre la existencia del barrio a la fecha mencionada. En 1998 se inició la implementación del Programa de Desmarginalización de Barrios, cuyo objetivo era elevar la calidad de vida de la

población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales: se legalizaron más de 320 barrios hasta el año 2001 con 173 en proceso de aprobación<sup>33</sup>.

## LA SITUACIÓN ACTUAL

En 1997, después de un largo proceso de acciones legales, desarrollos técnicos, procesos de discusión y participación de la ciudadanía, fue aprobada la Ley de Desarrollo Territorial (Ley N° 338). La misma fue concebida como parte de un proceso de reestructuración de las instituciones nacionales, con el objetivo de armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989, las normas establecidas en la Constitución Política y en las demás legislaciones relacionadas, al tiempo que retoma una serie de instrumentos de gestión del suelo urbano. Aunque algunos ya aparecían en la ley de 1989, todavía no se habían llevado adecuadamente a la práctica o no se habían desarrollado en los primeros ejercicios de planificación territorial. La promulgación de esa legislación se convierte en un punto de inflexión en la planificación territorial en Colombia.

Fundamentalmente la ley tiene como sus tres principios centrales:

- La función social de la propiedad;

---

33 Para más informaciones ver CLICHEVSKY, 2003.

- La prevalencia del interés general sobre el particular;
- La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Adicionalmente, la ley resalta la función pública del urbanismo y la participación democrática como ejes fundamentales en la construcción de políticas públicas relacionadas con el ordenamiento del territorio municipal, en tanto que permiten asegurar la eficacia de las políticas y propenden por el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores.

#### **FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD**

Ésta compromete a los propietarios con el deber de solidaridad plasmado en la Constitución y permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades colectivas, debidamente fundamentadas.

De este principio se desprende que lo que el ordenamiento jurídico colombiano garantiza es el núcleo esencial de la propiedad, entendido como el nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso y valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado.

Además, según la constitución "...la configuración legal de la propiedad, como traducción de la función social, puede apuntar indistintamente a la

supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de alguna de ellas". O sea, la función social no remite a simples límites externos impuestos a la propiedad por la acción administrativa del Estado, sino a una redefinición profunda de su naturaleza y contenido, que se concreta a través de planes de ordenamiento territorial municipal, los cuales no estarían limitando o coartando un derecho originalmente absoluto o ilimitado, sino que establecerían hasta dónde y bajo qué condiciones puede llegar el ejercicio de ese derecho en el terreno del urbanismo, es decir, de los procesos de transformación, consolidación, conservación o protección de los distintos territorios que componen un municipio.

#### **LOS PRINCIPALES AVANCES**

Según Clichevsky<sup>34</sup>, la ley 338/97 pone en marcha instrumentos de gestión del suelo que se convierten en los primeros pasos del proceso hacia un desarrollo sostenible y equitativo, hacia una compatibilidad entre ordenamiento territorial y la regulación del suelo urbano, y paralelamente impulsa actuaciones estratégicas para canalizar y priorizar la inversión pública y promover la actuación privada en los proyectos de interés para la ciudad.

Según la bibliografía estudiada, los principales tópicos de los avances en dicha legislación son:

---

34 Clichevsky, 2006a.

- Permitir la adquisición pública de bienes raíces a precios justos del mercado, pero sin incluir el incremento del valor del inmueble resultante de inversiones públicas previas o de cambios en los usos normativos del suelo;
- Descentralizar el manejo del suelo a las autoridades locales, ya que concede a los municipios la autoridad y el poder de administrar la tierra urbana;
- Permitir la adquisición pública de los incrementos en el valor del suelo;
- Facilitar la participación del sector privado en el desarrollo de viviendas a bajo costo;
- Liberar el suelo para el desarrollo urbano, permitiendo a los propietarios y ocupantes compartir su desarrollo y así facilitar la producción de la vivienda social.

## LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

Existe una extensa y en muchos aspectos novedosa legislación pero hay muchos problemas con su puesta en marcha, debido a la falta de políticas efectivas. Además de eso, algunos juristas creen que las leyes colombianas tienen inconsistencias y contradicciones que afectan adversamente a los ciudadanos<sup>35</sup>. La ley es excesivamente puntillista y cargada de procedimientos, presenta en varios

puntos problemas de técnica jurídica en su redacción, lo que dificulta su comprensión, encarece procedimientos y genera conflictos basados simplemente en consideraciones formales.

Otro problema apuntado es la falta de divulgación de las leyes y los decretos: la gran mayoría de los colombianos no las conocen, como tampoco conocen los mecanismos mediante los cuales pueden ejercer sus derechos. Los medios de divulgación son limitados e inadecuados. Existen también problemas de capacidad institucional, tanto en las entidades de nivel nacional como municipal. En muchas ciudades la aplicación de la Ley 388/1997 llegó en un momento de reducción presupuestal y recortes de personal.

## Perú

El territorio peruano posee una superficie de 1.285.216 km<sup>2</sup>, está dividido en 24 departamentos, 156 provincias, más la Provincia Constitucional del Callao (Puerto de Lima) y 2.010 distritos. Las provincias y distritos (municipios) están gobernados por alcaldes elegidos mediante votaciones directas. Existe una coordinación mínima entre distritos y provincias y estas últimas se imponen sobre los distritos ya que poseen un presupuesto mayor y una generación de ingresos superior. La

---

35 Según ONU-HABITAT, 2005a.

descentralización como forma de lograr la eficiencia de asignación para los bienes públicos locales no se ha podido llevar a cabo ahí plenamente.

La población de Perú en el año 2003 ascendía a 26,9 millones de personas, encontrándose entre los países “en plena transición urbana” con un 72,2% de su población habitando en ciudades en el año 2002.

Las políticas de formalización se encuentran desde temprano en la historia del acceso al suelo urbano del Perú. Se puede afirmar que, al igual que en toda América Latina, estas políticas fueron de tipo correctivo pero no preventivo. La ausencia de iniciativas de inversión pública para la construcción de urbanizaciones de interés social obligó a reconocer las nuevas invasiones a través del sistema de indulto o la permisividad oficial.

Los inicios de las migraciones masivas campo–ciudad datan de la década de los cuarenta. En los años setenta, alrededor del 60% de la población pasó a ser urbana. Y en Lima, por ejemplo, ya en los años cincuenta el 15% de su población vivía en la informalidad<sup>36</sup>.

---

36 Según los datos de COFOPRI, para el año 1993, más del 34% de la población de Lima vivía en “barriadas” o asentamientos irregulares.

Desde 1961 el gobierno central ha apoyado políticas que han permitido a la población de bajos ingresos ocupar las tierras públicas vacantes, consideradas como un recurso natural de “banco de tierras”. La mayor parte de estos terrenos eran casi desérticos, ubicados en los alrededores de Lima y de poco valor comercial.

A pesar de que la política de formalización impone al estado la obligación de constituir programas de vivienda y acceso al suelo para evitar nuevas invasiones, éstas no se llevaron a cabo, razón por la cual las invasiones se siguieron produciendo. Entre 1993 y 1997 solamente en Lima se formaron 833 nuevos asentamientos con 434.585 habitantes, en ese último año se estimaba que existían en la ciudad 1980 barriadas con una población de 2.623.000 pobladores, el 37% de la población total<sup>37</sup>. En 2004 todavía había alrededor de 700.000 personas en la informalidad<sup>38</sup>.

En ese país, la legislación excesivamente exigente (desde los años cuarenta del siglo pasado), en relación a las infraestructuras que debían tener los lotes, produjo que la mayoría de los sectores pobres urbanos habitara las barriadas<sup>39</sup>.

---

37 Calderón Cockburn (2001), *La Ciudad Ilegal: Lima En El Siglo XX*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, tesis de doctorado, Lima; apud, Clichevsky, 2006.

38 Datos extraídos de Calderón Cockburn, 2004.

39 Según Clichevsky, Nora (1991), “Tierra fiscal y regularización urbana”, CONICET-IIED-AL, Informe de investigación. APUD, CLICHEVSKY, 2003.

La política de acceso a la propiedad cambió de administración responsable en varias oportunidades. Durante los años sesenta y setenta, correspondía a funciones del gobierno central. A principios de la década de los años ochenta fueron las municipalidades las encargadas de llevar a cabo la formalización, a finales de esta década encontramos una política de regularización marcada por las ideas del economista De Soto, comentadas anteriormente.

Frente a la incapacidad del Estado de dar soluciones a los asentamientos informales y con la necesidad de movilizar los activos prediales hacia el mercado, el Estado peruano en los finales de la década del 80 empieza un proceso de legalización masivo en su territorio.

## LA SITUACIÓN ACTUAL

El objetivo de la Política de Formalización de la propiedad peruana desde el inicio fue elevar el valor de los predios que poseen los habitantes de escasos recursos y utilizarlos en el mercado legal para movilizar créditos e inversiones en servicios básicos.

La política de acceso al suelo se ejecuta a través de dos instituciones estatales, una que se preocupa por las tierras urbanas y otra por las rurales. La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)<sup>40</sup> es la encargada de la formalización de la propiedad informal urbana, la cual pertenece actualmente al Ministerio de Justicia.

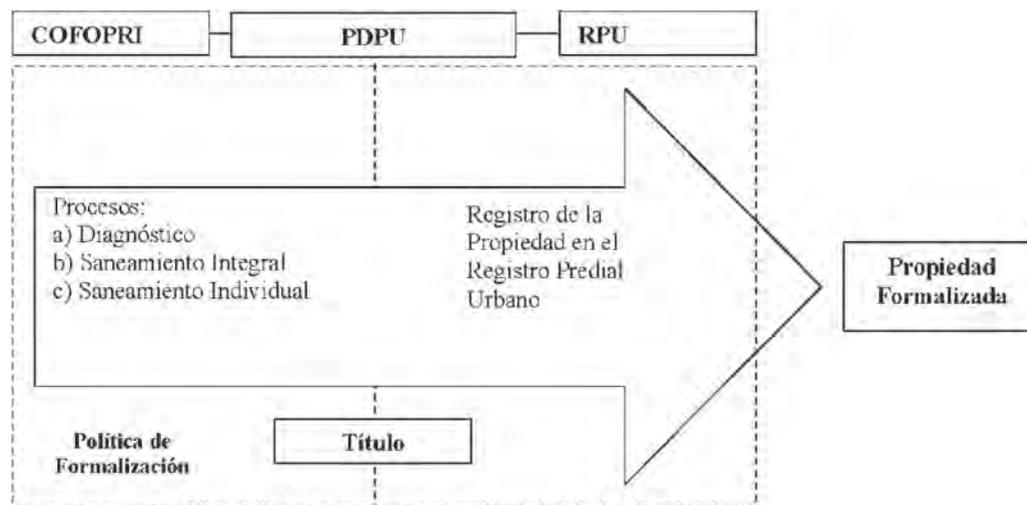
La COFOPRI se define como un programa de inversión social, económica y de lucha contra la pobreza que busca titular y permitir el acceso al crédito a los pobladores de escasos recursos. Como misión principal tiene la promoción de la inversión privada y pública en terrenos y viviendas. Y sus principios son los de garantizar la definición, reconocimiento y estabilidad de los derechos de propiedad sobre la tierra urbana para que sea registrada con exactitud y legitimidad, reconociendo así la inversión realizada por los pobladores de asentamientos informales.

A partir de marzo de 1999, el Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) se puso en funcionamiento, siendo su objetivo central el de beneficiar a las poblaciones de áreas urbanas que viven en la marginalidad y la extrema pobreza, trabajando con la hipótesis de que una mayor seguridad sobre la propiedad, mejoraría la situación de vida de los

---

40 Tanto la COFOPRI cuanto el Registro Predial Urbano cuentan, desde 1998, con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial para llevar a cabo la implementación del Plan Nacional de Formalización.

## RESUMEN DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN



ESQUEMA 1  
Fuente: COFOPRI.

propietarios. La implementación del PDPU se limita a ocho áreas urbanas<sup>41</sup> del país. Sin embargo, en las mismas se encuentra el 89% de todas las propiedades informales urbanas.

41 Según COFOPRI, esas áreas se seleccionaron a partir de criterios que consideran: la concentración de la población en asentamientos humanos, los niveles de pobreza, y los casos de propiedades irregulares de fácil formalización o viables operacionalmente. Son ellas: Lima, Arequipa, Lambayeque, Chimbote, Huaraz, Iquitos, Piura y Trujillo. Sin embargo, actualmente se ha intervenido en 17 ciudades pues a las mencionadas se han añadido Ayacucho, Jaén, Ancash, Junín, Ucayali, Tacna, Ica, Moquegua y Pasco.

### ASPECTOS FINANCIEROS

La formalización que realiza COFOPRI no posee restricciones a la venta del lote, ésta es libre y puede realizarse al día siguiente de obtener el título.

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, por parte de la población existe una actitud prudente respecto a la solicitud de préstamos. Según Clichevsky<sup>42</sup>, la prudencia de la población se explica por la inexistencia de un trabajo estable y de buenos ingresos.

En 1998, el 34% de las viviendas de Lima a las que COFOPRI otorgó títulos de propiedad (23.965 de un total de 70.725) consiguieron varios tipos de financiamiento provenientes de agencias de crédito o familiares para hacer mejoras o renovaciones en sus hogares. En 1999, alrededor del 18% de las viviendas tituladas obtuvieron dicho financiamiento. Sin embargo, la fuente financiera de la que provino el crédito en un 100% de los casos fue de entidades públicas<sup>43</sup>, ya que a la banca privada no le interesa si las familias contaban o no con título de propiedad sino su nivel de ingreso y capacidad de gasto, a los bancos privados no les apetece relacionarse con esos grupos sociales por miedo de dos riesgos: de la morosidad y de tener que cargar con un stock de viviendas embargadas que no podrán poner en el mercado.

COFOPRI tiene la facultad para titular los terrenos estatales, fiscales y municipales ocupados por pobladores de cualquiera de las modalidades de posesión, ocupación o titularidad. La solicitud por parte de COFOPRI a los registros constituye mérito suficiente para que se inscriba su titularidad sobre dichos terrenos estatales en el Registro. La COFOPRI posee aún la facultad de destinar para fines de vivienda, áreas estatales que actualmente conforman terrenos de equipamiento urbano y aportes reglamentarios, destinados a educación, salud y otros usos diferentes a parques.

Sin embargo, cuando se trata de terrenos de propiedad privada, COFOPRI tiene solamente el papel de promover la conciliación entre propietarios y poseedores. El acta con acuerdo conciliatorio constituye título de ejecución. Los derechos, deberes u obligaciones que consten en dicha acta se sustancian a través del proceso de ejecución de resoluciones judiciales.

La COFOPRI también se ha dedicado a la promoción de la cultura del crédito a través de una estrategia denominada CREDICRECE, cuyo objetivo es generar una demanda de créditos y promover el acercamiento entre diversas entidades financieras y los micros y pequeños empresarios.

---

42 Clichevsky, 2006.

43 Los datos de ese párrafo fueron extraídos de CALDERÓN COCKBURN, 2002.

## INSTRUMENTOS DE FORMALIZACIÓN

Los instrumentos de formalización actualmente disponibles son:

- Título de propiedad: instrumento mediante el cual se transfiere gratuita u onerosamente el derecho de propiedad de un predio.
- Título de afectación en uso: instrumento mediante el cual se autoriza el uso de un predio.
- Título de saneamiento de propiedad: instrumento emitido para dar validez y eficacia a los títulos de propiedad otorgados por otras entidades que tuvieron competencia en materia de formalización y que presentan deficiencias que impiden su inscripción en el Registro de Predios. También procede extender estos títulos para acceder a la inscripción registral de transferencias realizadas entre particulares, en el marco de la formalización de la propiedad.
- Título de rectificación: emitido para modificar los datos contenidos en títulos de propiedad ya inscritos en el Registro de Predios.

## LOS PRINCIPALES AVANCES

Uno de los beneficios más claros del proceso de formalización de la COFOPRI es la rapidez que ha adquirido el mismo. En Perú formalizar una pro-

piedad exigía 207 pasos, 52 oficinas, 6 años y 11 meses. Debido al programa, la obtención de títulos de propiedad experimentó una reducción a 45 días de trámites<sup>44</sup>.

En relación a esos procedimientos administrativos y operacionales, todavía se puede citar como logros considerables:

- Creación de un procedimiento de formalización seguro, de bajo costo y masivo.
- Eliminación de los obstáculos que acompañaban a la aplicación de los mecanismos “tradicionales” de formalización.
- Consideración de uno de los cónyuges como beneficiarios de una adjudicación, no a ambos si uno de estos ha abandonado el hogar.
- Unificación de criterios de interpretación y de aplicación de normas a fin de generar seguridad jurídica y conocimiento de las normas por parte de los usuarios.
- Introducción de la conciliación como medio alternativo de solución de conflictos.
- Emisión de normas que permitan a los poseedores de predios de propiedad privada acceder a créditos para adquirir tales predios.

---

44 Según los datos extraídos de la página oficial de COFOPRI en internet: <http://www.cofopri.gob.pe>.

Otro avance es la concreta seguridad de la tenencia, pues los títulos de propiedad están respaldados por el Código Civil y los Registros Públicos. Con eso, el poblador está seguro de que la propiedad es suya.

## LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

Una de las hipótesis fundamentales de la política de formalización es la propiedad como mecanismo de acceso al crédito. Sin embargo, los resultados de diversos estudios develaron la poca claridad de este efecto, afirmando que la forma de acceder al crédito está vinculada a la capacidad de pago del solicitante.

Además de eso, gran parte de los problemas presentados están relacionados con la operacionalización del programa, tales como:

- Se han realizado denuncias<sup>45</sup> por el hecho que COFOPRI haya dado títulos de propiedad privados en áreas destinadas a espacios públicos. También ha legalizado en años anteriores a 2001 lotes en áreas de riesgo o con problemas ambientales. Se titularon a los asentamientos ubicados en parte de las vías contempladas en su Plan Vial Metropolitano, como sobre áreas con usos no conformes, como por ejemplo zonas de protección ecológica o de reforestación;

- Falta de recursos suficientes para realizar los estudios necesarios en los casos de asentamientos en áreas con algún tipo de riesgo;
- Titulación de tierra vacante en asentamientos no consolidados, o sea, terrenos delimitados con propietarios “fantasmas”.

## Consideraciones finales

Con base en el análisis de los tres casos anteriormente descritos, se ha realizado un cuadro comparativo de las distintas políticas de cada país, en relación a los siguientes aspectos:

1. Formas de tenencia: se relaciona a los mecanismos contemplados en cada situación que pueden garantizar la tenencia segura de los asentamientos;
2. Tipo de informalidad: hace referencia a, entre los varios tipos de informalidad, cuales son los contemplados en cada situación;
3. Tipos de regularización: se refiere a los programas en marcha en cada país. Si se contempla la legalización del título, si son programas de mejoramientos urbanos o si son programas integrales (mejoramiento + legalización);

---

45 Para más informaciones sobre el tema ver Clichevsky, 2006.

## COMPARACIÓN DE LOS TRES ESTUDIOS DE CASO POR CRITERIOS ELEGIDOS

Países Criterios	Brasil	Colombia	Perú
Formas de tenencia	Contemplan distintas formas de seguridad de la tenencia: la propiedad privada individual, la propiedad colectiva, la concesión del derecho de uso, la concesión del derecho de superficie, las ZEIS, entre otros.	Contemplan casi las mismas herramientas presentes en el Estatuto de Ciudad, exceptuando las concesiones de uso y las ZEIS. En el país también aceptan para fines de seguridad (o sea, no desalojo), las tenencias intermediarias documentadas con contratos (como es el título supletorio).	Solamente contempla los títulos de propiedad privada.
Tipo de informalidad	Contempla todos los tipos de informalidad, tanto los de tierras públicas como los de tierras privadas.	Contempla todos los tipos de informalidad, tanto los de tierras públicas como los de tierras privadas.	Contempla solamente la legalización en tierras públicas. En tierras privadas su papel es sólo de conciliador entre los interesados.
Tipos de regularización	Por más que los programas sean considerados integrales, de hecho actualmente hay una predominancia en la regularización urbanística, debido a los altos costes y el largo proceso necesario para la regularización dominial. Los programas de regularización contemplan la cuestión de la integración sociourbana de la población.	Contempla todos los tipos de programa: integrados y dominiales. La innovación está en el hecho que intentan integrar la planificación urbana y territorial en dichas regularizaciones.	Regularización de tipo dominial.

TABLA 3

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía estudiada

Países Criterios	Brasil	Colombia	Perú
Efectividad/ Replicabilidad	Todavía no se ha podido evaluar la operacionalidad y los cambios proporcionados por dicha legislación, ya que para la implementación de sus instrumentos, es necesaria la elaboración del Plan Director de cada ciudad.	La ley todavía está en proceso de aplicación por parte de algunos municipios medianos y pequeños, pero en grandes ciudades, como Bogotá, ya existen una serie de programas ejecutados, como el de "desmarginalización de barrios"	Hay una generalización en la formalización de las titulaciones, debido a la disminución y facilitación del proceso. Siendo junto con México, el país con más números de títulos distribuidos.
Innovación /con- ceptuación	Estipula el concepto de función social de la propiedad y de la ciudad; el derecho a la vivienda y a la ciudad.  Consideración de la ciudad informal como objeto del planeamiento urbano.	Estipula el concepto de función social y ecológica de la propiedad, el de la prevalencia del interés público sobre el particular, de la función pública del urbanismo y de la distribución equitativa de cargas y beneficios. Propiedad como derecho-deber.  Integración del planeamiento urbano con la ciudad informal.	No existen innovaciones de principios y conceptos. Utilizan las teorías de De Soto.  El concepto de función social fue eliminado de la última constitución aprobada.
Financiamiento/ Replicabilidad	Estipula diversos instrumentos para garantizar el financiamiento de los programas. Sin embargo, hasta hoy los programas dependen en gran medida de financiamientos de organismos internacionales.	Estipula la plusvalía como principal instrumento. Sin embargo, hasta hoy los programas dependen en gran medida de financiamientos de organismos internacionales.	Necesita de financiamiento externo, principalmente de los organismos internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía estudiada

Países	Brasil	Colombia	Perú
<b>Criterios</b>			
Participación ciudadana	El cambio de paradigma en la gestión participativa es uno de sus principios. Existe un capítulo del EC dedicado a la gestión participativa, especialmente relacionada a la cuestión de los asentamientos informales.	Contempla la participación democrática como uno de sus principios.	No contempla.
<b>Dimensiones</b>	Social, urbana, ambiental, institucional y económica.	Económica, social, urbana, institucional y ambiental.	Económica, institucional y social.

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía estudiada

4. Efectividad y replicabilidad: ese criterio busca evaluar, en cada situación presentada, si los mecanismos para la garantía de la tenencia fueran realmente puestos en práctica, y si son realmente efectivos y replicables.
  5. Innovación y conceptualización: revisa si existen innovaciones en los mecanismos y conceptos adoptados en cada caso.
  6. Financiamiento y Replicabilidad: evalúa si contempla mecanismos financieros capaces de subvencionar los programas y proyectos propuestos.
  7. Participación ciudadana: evalúa si en cada caso y en qué medida la participación ciudadana es contemplada como herramienta de gestión.
  8. Dimensiones: Hace referencia a las dimensiones de sostenibilidad presentes en cada situación estudiada. En orden de prioridad por situación.
- El estudio del marco jurídico de estos tres países nos permite determinar que la reforma urbana y el reconocimiento de la seguridad de la tenen-

cia no se van a conseguir solamente a través de la creación de nuevas leyes, sino que dependen del desarrollo de un proceso que apoye el “derecho a la ciudad” como noción política y jurídica, y que implique la participación ciudadana en las distintas fases del proceso desde su discusión a su formulación e implementación. Al contrario de las afirmaciones de De Soto, se verifica que los programas de regularización puestos en marcha han tenido poco efecto sobre la reducción de la pobreza urbana o de la desigualdad social. Está claro que la raíz del problema es más profunda y que esos programas todavía son esencialmente de naturaleza correctiva.

Como se ha señalado a lo largo del trabajo, la mera atribución de los derechos de propiedad no lleva consigo a la que debe ser la meta principal de cualquiera política habitacional: la completa integración de los asentamientos informales a la sociedad y la estructura urbana. De hecho, los programas de regularización que buscan la simple obtención del título de propiedad individual pueden tener efectos indeseados, y acabar reforzando las antiguas fuerzas que han causado la exclusión social y la segregación espacial a lo largo de la historia, además de dificultar el propio proceso de planeamiento y de mejoras urbanas.

## Bibliografía

- ABRAMO, PEDRO** (Org.). *A Cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, Editor: Sette Letras, 2003.
- CALDERÓN COCKBURN, JULIO**. “El Misterio del Crédito”, *Land Lines*, Volumen 14, N° 2, Cambridge, 2002.
- *Análisis comparativo de la población beneficiaria y la no beneficiaria por el Plan Nacional de Formalización*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2001.
- *La Formalización de la Propiedad en el Perú. Efectos Económicos y Socio Culturales*. Ponencia al Cuarto Seminario Internacional: Innovando los procesos de acceso al suelo urbano. México D. F. 6 y 7 de julio. UNAM – Coordinación de Humanidades – PUEC – Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- CAMARGO SIERRA, ANGÉLICA PATRICIA**. *Perfil de informalidad urbana: principales características de los asentamientos de origen informal*. En: *Papeles de Coyuntura 15*. Universidad Piloto de Colombia. ISSN: 1900-0324. Septiembre, 2005.
- VILLEGAS DEL CASTILLO, CATALINA**. *Análisis del derecho de propiedad a propósito de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: ¿Hacia una redefinición del derecho de propiedad? Resumen de trabajo de grado para optar al título de Abogado*, Universidad de los Andes, 2004.

- CIAT.** Centro Internacional de Agricultura Tropical, **UNEP.** United Nations Environment Program, **CIESIN.** Center for International Earth Science Information Network, **COLUMBIA UNIVERSITY,** and **THE WORLD BANK.** Latin American and Caribbean Population Data Base, 2005. Versión 3, disponible en: <http://www.na.unep.net/datasets/datalist.php3>.
- CLICHEVSKY, NORA.** Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile. 2000.
- Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile. 2003.
- Regularizando la informalidad del suelo en América latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Serie Manuales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero, 2006.
- Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Serie Manuales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto, 2006a.
- Previendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina: Marco legal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto, 2006c.
- CRAVINO, M. C.** Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Universidad Nacional del General Sarmiento. Editor: Los Polvorines, 2006.
- DE SOTO, HERNANDO.** El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo. Lima, Editor: El Comercio. 2000.
- FERNANDES, EDÉSIO.** The influence of de Soto's. The Mystery of Capital. Land Lines, número 14, páginas 5-8, 2002.
- Tenencia de la tierra y pobreza urbana en América Latina. Vivienda Popular, número 12, páginas 5-16. 2003a.
- Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil. EURE, volumen 29, número 87, páginas 63-78. 2003b.
- Límites y posibilidades de la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda en Brasil después del Estatuto de la Ciudad. Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales, 27, 146, 707-723. 2005a.
- Aspectos jurídicos de los programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana en Latinoamérica. En A. Patino (Org), Espacios urbanos no consentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de la ciudad, Colombia y Brasil. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2005b.
- Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. Revista Eure, Vol. XXXIV, Número 102, pp. 25-38, agosto, 2008.

- LUNGO, M.** Lo urbano: teoría y métodos, Editorial Universitaria Centroamericana EDUCA, 1989, San José de Costa Rica.
- MALDONADO, MARÍA M.** El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. En E. Fernandes & B. Alfonsín (Orgs.), *Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ONU-HÁBITAT.** Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género – marco nacional y urbano: Brasil. Serie de Análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género: América Latina. Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, 2005.
- Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género – marco nacional y urbano: Colombia. Serie de Análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género: América Latina. Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, 2005a.
- PAYNE, GEOFFREY.** (Org.). *Land, rights and innovation. Improving tenure security for the urban poor*. London: ITDG, 2002.
- PUENTE BURGOS, CARLOS ARTURO.** Génesis, evolución y consolidación de los asentamientos clandestinos. Tres casos en la ciudad de Bogotá. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2001.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL,** Ley N° 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA,** Congreso de la república. Ley 152 de 15 de julio de 1994, por la cual se establece la Ley orgánica del plan de desarrollo.
- Congreso de la república. Ley 388 de 18 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 2181 de 29 de junio de 2005, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidos en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.
- SMOLKA, MARTIM O.; MULLAHY, LAURA** (org). *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. 2007. Cambridge, Mass.
- SOUZA, MARCELO LOPES.** *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2003.
- UN-HABITAT.** *The state of the World's cities 2004/2005*. Editora Earthscan, 2004. Londres.
- ZELEDÓN, A.** Reflexiones en torno al marco jurídico de El Salvador. En: Fernandes, E. & Alfonsín, B. (Orgs), *Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.