SERIE

50

manuales

Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas

Nora Clichevsky

División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Santiago de Chile, enero de 2006

Este documento fue preparado por la consultora Nora Clichevsky, en el marco del proyecto CEPAL "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe", desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

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

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680–886X
ISSN electrónico 1680–8878

ISBN: 92–1–322860–0
LC/L.2474–P
N° de venta: S.06.II.G.3
Copyright © Naciones Unidas, enero de 2006. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen 5
I. La informalidad de los pobres urbanos 7
1. La situación histórica de los pobres y el acceso al suelo 8
2. Nueva situación de pobreza y cambios en el mercado legal del suelo 9
3. La población que queda fuera del mercado legal: una aproximación a la informalidad 10
4. Los programas de regularización: paradigmas a partir de los años noventa 13
II. Un panorama general 17
1. Antecedentes 17
2. Incidencia de los marcos legales 20
3. El universo de los programas 21
4. La formulación 23
4.1 Los supuestos 24
4.2 Parámetros urbano ambientales 26
4.3 Los requisitos para participar en los programas 27
5. Los resultados: magnitud y formas de regularización y mejora urbana 28
5.1 Los programas exclusivos de regularización dominial 28
5.2 Los programas de mejoramiento urbano a integrales 34
5.3 Política urbano ambiental y programas de regularización 35

III. Aspectos relevantes del proceso de regularización 39
1. Instrumentos jurídicos y seguridad de la tenencia 39
1.1 Los instrumentos de legalización en los programas analizados 39
1.2 La "apropiación" de la seguridad de la tenencia y la cuestión registral 43
2. Aspectos económico financieros 44
2.1 Los costos de los programas 44
2.2 Legalización y crédito 50
3. Cuestiones institucionales, participación de la población e integración de programas 52
3.1 La problemática institucional 52
3.2 Participación de la población 55
3.3 La problemática de género 56
3.4 La integración con otros programas 58
IV. Conclusiones 59
Bibliografía 63
Anexos 69
Siglas 71
Anexo 1 Los problemas para medir la informalidad. El caso de Guatemala 78
Anexo 2 Fichas de programas y proyectos 92
Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados 213

Índice de cuadros

Cuadro 1 América Latina y el Caribe. Población en situación de informalidad respecto al suelo, por países, años 2000 y 2001 12
Cuadro 2 Tipos de instrumentos utilizados para regularizar, por países 22
Cuadro 3 Universo de programas/proyectos, por país, tipo de regularización e informalidad que legalizan 22
Cuadro 4 México. Regularización de asentamientos por CORETT, en número y porcentajes, según períodos 1974–1990 y 1991–1997 31
Cuadro 5 Financiamiento de programas y proyectos, según fuente 45
Cuadro 6 Costos unitarios y para los beneficiarios, por programa/proyecto 47
Cuadro 7 Perú. Títulos de propiedad y acceso a hipotecas, 2000–2003 51

Índice de recuadros

Recuadro 1 Antecedentes de regularización en Brasil. El caso de Diadema 19
Recuadro 2 Guatemala. Problemas en el marco regulatorio de las áreas precarias en el AMG 27
Recuadro 3 Los comités de tierra urbana en Venezuela 29
Recuadro 4 Problemas de implementación. El caso de Guatemala 33
Recuadro 5 Colombia: Articulación de planificación territorial, regularización urbana y dominial 38
Recuadro 6 El título supletorio 41
Recuadro 7 Titulación y conflictos por la propiedad en Perú 42

Resumen

Esta publicación forma parte de una investigación sobre el acceso al suelo urbano en la región realizada en el marco del Proyecto: "Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones locales en América Latina y el Caribe", desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. Objetivo del proyecto ha sido la caracterización de la pobreza y precariedad urbana en la región, el diseño de políticas y programas nacionales y locales para la superación de la pobreza y precariedad urbana, y la identificación de estrategias para el fortalecimiento de la acción de los gobiernos locales en esta materia.

La misma tiene por objetivo presentar una lectura comparada de los programas de regularización tanto dominial, como urbana e integral, en la región. Desde la década de los noventa, se han multiplicado los procesos tendientes a la regularización de la informalidad, tanto desde el punto de vista dominial como urbano e integrales (incluyendo los aspectos sociales, ambientales, urbanos y jurídicos). Los supuestos que han guiado la formulación y ejecución de los programas y proyectos son diversos y con diferentes énfasis y han conducido a distintos tipos de soluciones y resultados para la población que ha sido interesada por las intervenciones.

Muchos de los programas y proyectos están en fase aun de implementación, o recién comienzan a ser ejecutados, mientras que otros han finalizado. Unos poseen entre sus objetivos, soluciones masivas de legalización dominial, por ejemplo, mientras que otros, sólo son proyectos locales, que han servido para solucionar la

situación de informalidad dominial y/o urbana a grupos más reducidos de población.

Dado la multiplicidad de objetivos, los programas han significando un amplio abanico de resultados dado su distinta índole, su formulación en distintos momentos históricos, las situaciones políticas, países –y ciudades diferentes dentro de iguales países– con enfoques disímiles, diferentes normas y distinta organización y nivel de conciencia de la sociedad civil. Lo que se presenta, pues, es un panorama de los programas en algunos países de la región, sus supuestos implícitos o explícitos y sus formulaciones e implementación.

I. La informalidad de los pobres urbanos

Las condiciones de pobreza de la población de los países de América Latina y el Caribe y el funcionamiento del mercado legal de tierras han definido, a lo largo de los rápidos procesos de urbanización de los países de la región, las posibilidades que tiene la población de acceder a vivir en una determinada área urbana. El acceso de manera legal al suelo urbano[1] para los pobres es reducido en la historia de nuestras ciudades, lo que implica que dicha población tenga que vivir en diferentes tipos de hábitat informales.[2]

Como ya han mostrado diversos autores, la informalidad surge a partir del funcionamiento de un mercado legal con determinadas condiciones en la oferta de suelo, precios y financiamiento, lo que hace imposible su acceso a una cantidad importante de la población urbana, en un contexto de pobreza y precariedad laboral (Lungo, 1989; Jaramillo, 1987; Clichevsky, 1975).

La situación de pobreza, pues, por una lado, y las condiciones de mercado legal del suelo determinan, por otro, que un porcentaje variable, pero considerable y que en algunos países se ha

[1] Es importante señalar que, para la finalidad de este estudio, definimos al suelo urbano como una porción de tierra que ha sido convertida en urbana, según las regulaciones vigentes en cada realidad, que posee infraestructura básica y ambiente natural adecuado, sin riesgos y cuyos ocupantes poseen seguridad en la tenencia para la ocupación y el uso del mismo (escritura pública u otro tipo de instrumento jurídico, de acuerdo a la legislación de cada país).

[2] No se deja de reconocer que existe informalidad en la población de altos ingresos (de la cual escasos trabajos se ocupan y el Estado interviene en ellos muy circunstancialmente); ello tiene que ver con la inequidad social, ocupación de espacios públicos, cerrado de vías publicas. Pero no es objeto de análisis de este estudio.

incrementado desde la década de los noventa del siglo pasado, debe habitar en situaciones de ilegalidad,[3] con una acentuada vulnerabilidad tanto jurídica como urbano ambiental. Actualmente, en América Latina la población viviendo en la ilegalidad/informalidad en relación al suelo urbano llega a aproximadamente al 40% en muchas ciudades y áreas metropolitanas. Los programas de regularización que se están implementando en la región desde hace décadas, pero más intensamente a partir de los años noventa del siglo pasado, no han podido aún, modificar la tendencia al aumento de la población urbana viviendo en la ilegalidad

1. La situación histórica de los pobres y el acceso al suelo

El mercado de tierras en general y lo que se ha dado en llamar submercado para los pobres urbanos ha sido escasamente regulado por el Estado en los países de la región.[4] Hasta la década de los setenta del siglo pasado, sólo se conoce un submercado específico, el de Argentina, dedicado a la población pobre urbana, tanto en lo que hace a la producción de tierra como a la comercialización: las exigencias para transformar tierra rural a urbana eran mínimas; por lo tanto los precios de producción eran relativamente bajos,[5] lo que sumado a la rentabilidad que querían obtener los agentes inmobiliarios definía precios relativamente accesibles en relación al empleo e ingresos de las décadas entre cuarenta y setenta del siglo pasado. Ello estaba, asimismo, articulado a la política estatal de comercialización de dicha tierra hasta en 150 mensualidades fijas.

En otros países, con mayores exigencias en cuanto al tipo de tierra urbana a producir (tamaño, infraestructura y equipamiento)[6] como en Perú, Brasil y Colombia, la población pobre nunca pudo acceder al mercado formal o legal de tierra. Las acciones estatales han escasamente regulado la comercialización del suelo; por lo tanto, los agentes privados (en principio, los propietarios originales del suelo)[7] fijan los precios en función de las rentas, o beneficios extraordinarios que quieren obtener. Una serie de factores inciden en la determinación de las rentas, las cuales a su vez definen el precio de oferta; no es fácil determinar la magnitud de cada factor en su definición, pues están multideterminados por el proceso del propio mercado y por factores externos (Jaramillo, 1987; Clichevsky, 2000). También incide en la obtención de rentas, y por lo tanto, en el precio, los tipos de demanda solvente y su dinámica en cada momento, sus preferencias, posibilidades de pago y financiamiento; cada “segmento” de dicha demanda posee sus propios elementos de elección de un sitio urbano donde vivir o desarrollar sus actividades.[8]

Los pobres urbanos no entran en la categoría de “demanda solvente”. Por lo tanto los distintos tipos de informalidad han sido preponderantes en la ocupación del suelo en los países de la región. Históricamente, la población pobre debía escoger vivir entre dos formas fundamentales de informalidad urbana: la ocupación directa y el mercado ilegal.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：
https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2461