



La informalidad urbana: tendencias y políticas internacionales relacionadas con la tenencia de la tierra y los asentamientos informales

Oscar Sosa López

Profesor Asistente Visitante de Política Pública y Justicia Social
Milano School of Policy, Management and Environment
The New School

Raúl Santiago Bartolomei

Investigador Asociado
Centro para una Nueva Economía

Deepak Lamba-Nieves

Director de Investigación
Centro para una Nueva Economía

La informalidad urbana: tendencias y políticas internacionales relacionadas con la tenencia de la tierra y los asentamientos informales

Oscar Sosa López¹, Raúl Santiago Bartolomei² & Deepak Lamba-Nieves³

Tabla de Contenido

Introducción	2
La informalidad urbana	3
¿Qué es la informalidad urbana?	3
Ideas erróneas comunes sobre la informalidad urbana	4
La visión latinoamericana de la informalidad urbana y los enfoques de política pública	5
Las tendencias globales	8
La informalidad urbana y la pobreza, en números	8
La informalidad urbana en EE. UU.	8
La informalidad urbana como violación de los derechos de propiedad	9
La informalidad urbana asociada con la transferencia de propiedad	9
La informalidad urbana relacionada con la zonificación y el uso de los terrenos	9
La informalidad urbana como resultado de las subdivisiones ilegales	9
La informalidad urbana como producto de violaciones a los códigos	10
Problemas relacionados con la informalidad urbana	11
Problemas frecuentes que se asocian con los asentamientos informales	11
Posibles intervenciones de política pública para atender la informalidad urbana	13
Buena gobernanza de la tierra	13
El catastro	13
Regularización de la tierra	14
Los programas que se enfocan en la tenencia: COFOPRI en Perú	15
Enfoques de mejoras físicas Programa Favela Bairro en Brasil	16
Enfoques socio-espaciales integrados: El PMIB de Bogotá	17
Experiencias de mejoras	17
Ciudad de Guatemala El Mezquital	18
Tijuana: Mejoras a la comunidad mediante la participación	18
Chile: Programa de Recuperación de Barrios	19
Formas alternativas de tenencia	20
Conclusiones	24
Bibliografía	26

¹ Profesor Asistente Visitante de Política Pública y Justicia Social en la Milano School of Policy, Management and Environment, The New School

² Investigador Asociado, Centro para una Nueva Economía

³ Director de Investigación, Centro para una Nueva Economía

Introducción

Sin duda, cómo Puerto Rico aborda sus muchos retos en el área de la vivienda tendrá un impacto enorme en la vida de millones de residentes de la isla durante el futuro previsible. La vivienda brinda seguridad, es fundamental para la reproducción del bienestar socioeconómico y es la unidad básica del entramado social de las comunidades. Además, la vivienda es central para el desarrollo económico y un componente crucial de nuestros esfuerzos de planificación. A pesar de su importancia, Puerto Rico ha carecido de un enfoque cohesionado para lidiar con las necesidades de vivienda de la Isla.

El proceso de reconstrucción que poco a poco va tomando forma después del huracán María ofrece una oportunidad única para definir, colectivamente, un marco de planificación y de política pública para el sector de la vivienda en Puerto Rico. Este informe aspira a iniciar un intercambio de ideas y de información que esperamos que conduzca a una serie de conversaciones sobre el terreno en torno a las metas de la política pública y a soluciones eficaces. A fin de impulsar una serie de conversaciones constructivas, este informe se centra en la definición de conceptos clave y presenta concepciones compartidas y malentendidos comunes que se destacan en las publicaciones académicas y profesionales, y brinda ejemplos de programas y de proyectos, la mayoría ubicados fuera del “Norte Global”, que pueden servir como punto de partida para la formulación prospectiva de política pública. Es el primero de una serie que tratará sobre problemas relacionados con la vivienda que son crucialmente importantes, entre ellos: la tenencia de la tierra y los asentamientos informales, la vivienda asequible y la vivienda segura y duradera.

Una de las muchas controversias en torno a las etapas de socorro y de manejo de emergencias después de los huracanes Irma y María se dio en torno a lo inadecuado de la ayuda brindada por las agencias federales a las comunidades pobres de la isla.⁴ Uno de los muchos obstáculos que enfrentaron las familias pobres que buscaban ayuda federal era la carencia de títulos formales de propiedad entre los residentes de los asentamientos informales⁵. El Gobierno federal de Estados Unidos (EE.UU.) demostró que no estaba bien preparado para enfrentar los retos relacionados con la tenencia de la tierra y la informalidad urbana en el proceso de recuperación tras el desastre, dado que los asentamientos informales son relativamente escasos en el territorio continental de EE.UU. No obstante, los asentamientos informales son bastante comunes en Puerto Rico y la seguridad de la tenencia ha sido una preocupación constante en la isla durante décadas.

El Gobierno de Puerto Rico ha propuesto un enfoque con tres vertientes como solución al problema de la informalidad urbana en la etapa de recuperación y reconstrucción tras el desastre: (1) la relocalización de familias que viven en zonas propensas a inundación, (2) una iniciativa masiva de concesión de títulos de propiedad, (3) y un esfuerzo de planificación para desarrollar la resiliencia de las comunidades⁶. Aunque estos programas apenas levantan vuelo, abundan las interrogantes con

⁴ Robles, Frances. (2018). “FEMA Was Sorely Unprepared for Puerto Rico Hurricane, Report Says”. The New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/07/12/us/fema-puerto-rico-maria.html>

⁵ Florido, Adrián. (2018). “Unable to Prove They Own Their Homes, Puerto Ricans Denied FEMA Help”. National Public Radio. Disponible en: <https://www.npr.org/2018/03/20/595240841/unable-to-prove-they-own-their-homes-puerto-ricans-denied-fema-help>

⁶ Estas estrategias se detallan en el “Puerto Rico Disaster Recovery Action Plan” desarrollado por el Departamento de la Vivienda de Puerto Rico y sometido al Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD), como parte del programa

relación a su efectividad, en especial cuando se toman en cuenta las experiencias anteriores con iniciativas similares en el mundo entero. Aunque da la impresión de ser una situación singular, especialmente cuando se ve desde el punto de vista de EE.UU., la realidad es que la informalidad urbana es un fenómeno global y que los asentamientos informales se manifiestan en escalas mucho mayores que en Puerto Rico, en particular en países del Sur Global. De hecho, la informalidad urbana es la fuente principal de vivienda para el rápido proceso de urbanización que se está dando en el mundo.

Las siguientes secciones ofrecen un examen detenido de las tendencias globales de la informalidad urbana y de las políticas públicas que han sido puestas en vigor para resolver la inseguridad de la tenencia y los asentamientos informales. Creemos firmemente en que aprender de experiencias foráneas al contexto de Puerto Rico nos puede ayudar a alcanzar la perspectiva necesaria para tomar mejores decisiones de política pública.

La informalidad urbana

¿Qué es la informalidad urbana?

En esencia, la informalidad urbana es una forma de producir el ambiente construido y ocupar tierras que es distinta a las normas establecidas (Di Virgilio et al., 2014). Se trata de un proceso multidimensional que puede manifestarse de diversas maneras: como ausencia de derechos de propiedad legales, no cumplimiento de las reglas y códigos, falta de planificación, servicios urbanos escasos y de baja calidad, así como las deficientes condiciones ambientales de un asentamiento humano. Estas manifestaciones de la informalidad existen en muchos contextos y asumen formas y nombres distintos dependiendo de sus dimensiones, localización y forma. La informalidad urbana, en particular, se asocia con una diversidad de tipologías que incluyen los arrabales, los asentamientos y campamentos ilegales, y las favelas, entre otros (UN Habitat, 2016). Estos nombres corresponden con la forma, ubicación y condición física de los asentamientos así como con las perspectivas sociales y los constructos culturales que les rodean. Una característica de la informalidad urbana es el proceso mediante el cual se construyen y ocupan los asentamientos informales. En los asentamientos urbanos informales, ocupar un solar es el primer paso hacia el desarrollo de un pedazo de tierra, y es lo opuesto a un desarrollo formal en el que la ocupación viene a ser el último paso de un proceso que sigue una secuencia legal y regulada que incluye: la tenencia legal, la planificación, y el suministro de servicios y de infraestructura (Smolka and Damasio, 2005). En este documento empleamos el término “asentamiento informal”, que captura una diversidad de condiciones sin caer en connotaciones subjetivas y potencialmente negativas.

En términos históricos, los altos niveles de informalidad urbana en las ciudades del Sur Global se asocian con un crecimiento poblacional rápido debido a la migración de las zonas rurales a las urbanas, tasas de natalidad altas, dificultades financieras y falta de oportunidades económicas, la imposibilidad de los gobiernos de hacer cumplir los planes y códigos de zonificación, y recursos limitados para ofrecer vivienda adecuada a toda la población. Otros factores que contribuyen a la informalidad son las crisis humanitarias, los conflictos, desastres naturales y, más recientemente, el

cambio climático. Estos factores llevan a la ocupación de solares baldíos y la autoconstrucción de vivienda en tierras públicas, comunitarias y privadas; a la subdivisión y venta, sin licencia, de tierras privadas, comunitarias y públicas por parte de especuladores; al desarrollo de proyectos de vivienda pública irregulares y/o extralegales; la subdivisión no autorizada de solares que antes eran legales para la construcción de edificios adicionales, sin considerar los planes y códigos existentes; la ocupación de riberas de ríos, embalses, laderas de montañas y otras áreas protegidas; y la ocupación de espacios públicos tales como calles, aceras y carreteras (UN Habitat, 2016). La informalidad urbana también puede manifestarse en acciones de una escala menor, tal como la construcción de vivienda que no cumple con los códigos de construcción, la violación de las reglas de zonificación en una propiedad que se posee legalmente, o el uso de la propiedad para actividades no autorizadas.

Si bien es cierto que la informalidad y la pobreza han estado interrelacionadas históricamente, según muestran las tendencias actuales, esta relación no es directa. La informalidad sigue estando generalizada pero su persistencia no se vincula con el crecimiento de la pobreza. De hecho, en muchos contextos, la informalidad urbana sigue creciendo a la vez que la pobreza va disminuyendo.

Aunque la informalidad urbana ha sido un fenómeno persistente y una característica fundamental de las ciudades del Sur Global, también puede encontrarse en naciones desarrolladas, entre ellas Estados Unidos. En Estados Unidos, el caso más visible de asentamientos informales son las comunidades rurales de los estados de la frontera suroeste conocidas como *colonias* (Durst and Wegmann, 2017; Ward, 2010). No obstante, la informalidad urbana en Estados Unidos también se manifiesta de una diversidad de maneras, entre ellas: la falta de títulos de propiedad adecuados, la violación de los códigos de zonificación y de construcción, y la violación de derechos de propiedad, incluyendo la ocupación ilegal y el establecimiento de campamentos (Durst and Wegmann, 2017). Esta discusión se retomará con más detalle en la sección titulada “La informalidad en EE.UU.”.

Ideas erróneas frecuentes sobre la informalidad urbana

Las ideas más comunes sobre la informalidad urbana con frecuencia se basan en conceptos equivocados y prejuicios que no solo afectan la percepción pública, sino las opiniones de las autoridades también. Por ejemplo, a menudo se da por sentado que la falta de un título de propiedad legal significa que un solar fue adquirido fuera del mercado. Sin embargo, la mayor parte de la tierra informal ha sido adquirida mediante transacciones en el mercado, en las que especuladores dan información errónea a los compradores sobre la condición legal presente o futura de la tierra. De hecho, las ocupaciones de tierra informales, que fueron comunes durante el siglo XX en todo el Sur Global, son raras hoy día (Smolka and Lorangeira, 2012a).

Además, a menudo se da por sentado, erróneamente, que los moradores informales dedican pocos o ningún recurso a la vivienda. Sin embargo, no es así. Las personas que viven en asentamientos informales gastan más recursos económicos en vivienda que quienes participan en el mercado formal de viviendas, una vez se ajusta el costo a la localización, falta de infraestructura y conectividad, costo de las necesidades básicas tales como el agua, y el precio de la tierra, que con frecuencia es tan cara como en vecindarios bien establecidos (Smolka and Lorangeira, 2012a). El desarrollo informal, sin embargo, permite la compra de solares más pequeños de lo que se recomienda (lo que puede reducir el costo total), la construcción de viviendas de manera incremental (lo que distribuye el costo a lo largo de varios años), y evitar los costos asociados al cumplimiento con la reglamentación y los códigos de construcción (Bredenoord and van Lindert, 2010; Fernandes, 2008; Holston, 1991).

Otro error es pensar que los asentamientos informales están ocupados solo por pobres. Varios estudios han demostrado que no es así. Los arrabales más antiguos y consolidados del centro de la ciudad son más heterogéneos con respecto a la composición socioeconómica que los vecindarios formales (Abramo, 2006 in Smolka and Larangeira, 2012). Los residentes de asentamientos urbanos informales bien consolidados que tienen empleo y tenencia legal de su casa con frecuencia no se mudan, a pesar de tener los medios para hacerlo. Esto se debe, a menudo, a la atractiva localización de los asentamientos, cerca de los centros de trabajo, y a las fuertes redes sociales a las que pertenecen los residentes antiguos (Perlman, 2010). De manera similar, los moradores informales no están atrapados en sus vecindarios y a menudo entran y salen de los asentamientos según sus altibajos económicos, o tratan de maximizar sus ganancias producto del mercado de bienes raíces, tanto el formal como el informal (Abramo, 2006 in Smolka and Larangeira, 2012). Además, como han señalado varios autores, las clases media y alta también pueden participar del desarrollo informal cuando ocupan tierras apetecibles en zonas naturales protegidas, o fuera de los planes de uso de terrenos (Roy and AISayyad, 2004).

La visión latinoamericana de la informalidad urbana y los enfoques de política pública

Aunque la informalidad se hace presente en todo el planeta, este escrito se basa principalmente en la experiencia de América Latina, la región con la tradición más antigua de investigación sobre el tema y donde la informalidad ha desempeñado un papel más importante en el desarrollo urbano que en cualquier otra parte del mundo. Desde la segunda mitad del siglo XX, la región ha respondido a los desafíos de un proceso de urbanización rápido y sin planificación, con una diversidad de políticas públicas y de intervenciones que corresponden a las cambiantes visiones sobre la naturaleza de la informalidad y su relación con la pobreza como causa, y también como fuente de posibles soluciones. Esta sección ofrece un resumen breve de algunos de los más importantes puntos de vista y enfoques de política pública.

Los estudios iniciales en torno a la urbanización informal se basaron en un concepto conocido como la “teoría de la marginalidad”, que trataba de explicar el fenómeno empleando una justificación cultural que definía los arrabales y las favelas como un trastorno urbano. Los expertos estaban de acuerdo en que, dadas las condiciones económicas, sociales y físicas de estos asentamientos, la marginalidad produciría más marginalidad en un ciclo que se refuerza a sí mismo, en el que los valores “retrógrados” de los residentes pobres obstaculizaban sus posibilidades de unirse a los segmentos avanzados de la sociedad. Las concepciones de la marginalidad como forma de pobreza que se refuerza a sí misma inspiró políticas punitivas dirigidas a detener por la fuerza la expansión de la urbanización informal y eliminar los asentamientos existentes. En los casos menos violentos, la eliminación de arrabales se complementaba con la relocalización de sus pobladores a proyectos de vivienda pública de bajo costo. Este enfoque, sin embargo, representaba un alto costo a los gobiernos, que no eran capaces de satisfacer la creciente necesidad de vivienda. Este tipo de políticas eran comunes en los países más urbanizados y ricos de la región, entre ellos México y Brasil.

Junto al enfoque punitivo coexistía una visión “izquierdista” de la marginalidad. Esta perspectiva examinaba la relación entre la informalidad y la marginalidad a través de un cristal distinto que destacaba sus rasgos positivos, y argumentaba que la urbanización informal no era el problema, sino la solución a la pobreza urbana (Castells, 1984; Perlman, 1980). Por ejemplo, esta perspectiva destacaba la manera en que los pobres sustituyen la riqueza económica con su propia labor al producir la vivienda, y cómo el proceso incremental de autoconstrucción facilita el

financiamiento, dado que los grupos de bajos ingresos carecen de acceso a las alternativas de banca regular y con frecuencia tienen fuentes de ingreso inestables. De manera similar, la flexibilidad hace que la vivienda se pueda adaptar a las necesidades de las familias, que pueden cambiar el tamaño de su hogar como respuesta a los cambios en la composición familiar.

Las respuestas gubernamentales basadas en esta perspectiva permitían (y en algunos casos, promovían) la urbanización informal, dejaban de lado las políticas de eliminar arrabales y, en vez de producir vivienda pública, asignaban recursos para apoyar iniciativas de esfuerzo propio, en las que las familias construían sus propias viviendas. Los gobiernos pusieron en vigor políticas que protegían los derechos de los residentes a permanecer en sus tierras y trabajaron hacia la regularización de la tenencia y el suministro de servicios. Debe señalarse que estas políticas con frecuencia se empleaban con fines de clientelismo y cooptación política (Duhau, 2014).

En última instancia, el concepto de “marginalidad” fue criticado desde la derecha y desde la izquierda⁷. Una vena marxista se enfocó en dos asuntos importantes: primero, en la noción de una sociedad dual compuesta de personas comprometidas con valores y preferencias modernos versus tradicionales; y segundo, en la percepción de que los rasgos culturales podían representar un obstáculo a la incorporación de ciertos grupos a la economía moderna. En contraste, este enfoque considera la marginalidad como resultado estructural de un sistema capitalista, en el que ciertas naciones ocupan la periferia y participan en condiciones desfavorables en industrias mayormente extractivas y sufren de retraso tecnológico. Además, en lugar de considerarse externas al proceso de acumulación de capital, las actividades de los “marginados” son centrales al capitalismo periférico: estas actividades producen bienes y servicios necesarios para las clases capitalista y media. Así, en lugar de ser una sociedad dual y separada, lo formal y lo informal forman parte de un mismo arreglo social.

Con relación a la política de vivienda, esta forma de pensar ha llevado a un enfoque mixto en el que el desarrollo informal no se idealiza y sus efectos positivos no se usan para justificar una reducción en la actividad del estado como proveedor de bienestar social. Como tales, los gobiernos no deben renunciar a su responsabilidad de suplir los medios para que los pobres puedan participar mejor en el capitalismo. En resumen, este enfoque requiere cooperación entre el estado y los pobres, de manera tal que el estado asuma la carga de los componentes más complejos y costosos del proceso de producción, en coordinación con los pobres, que contribuyen su conocimiento, su trabajo y sus limitados recursos económicos. Ejemplos de este enfoque incluyen el caso de Brasil, que se discute en la Sección 4.4 y el de Tijuana en México, que se discute en la Sección 5.

Una noción alternativa a la de marginalidad ha sido propuesta por pensadores “liberales” que opinan que la prosperidad social y el bienestar se relacionan con el mercado (de Soto, 2003). Según esta visión, todos los individuos deben tener la oportunidad de desarrollar actividades empresariales de una u otra forma, puesto que la pobreza (y la informalidad) emanan de obstáculos que dificultan la participación en los mercados capitalistas: por ejemplo, el haber recibido menos recursos para empezar. De manera similar, algunos arreglos institucionales y legales también pueden poner trabas a la capacidad de los pobres de desarrollar actividades empresariales, como en el caso de los códigos

⁷ Para un resumen de la evolución de las investigaciones sobre la marginalidad, véase: Perlman, J.E., 2005. The myth of marginality revisited: The case of favelas in Rio de Janeiro. En *Becoming global and the new poverty of cities*.

y regulaciones que encarecen la construcción formal o sencillamente la hacen imposible para quienes no tienen suficientes recursos.

Las políticas públicas formuladas como respuesta a la marginalidad que se basan en esta visión se enfocan en limitar la participación directa del estado y en promover y ampliar las soluciones de mercado. Estas políticas incluyen: capacitar a trabajadores informales para que se conviertan en empleados o empresarios, extender líneas de crédito y oportunidades de microfinanciamiento, y desarrollar campañas para formalizar diversas actividades económicas. En lo que concierne a la vivienda, estas visiones se basan en dos ideas principales: (1) proveer subsidios a la demanda, por lo general mediante programas en que desarrolladores privados, que son percibidos como más eficientes, construyen vivienda de bajo costo y el gobierno ofrece a los residentes potenciales subvenciones para cubrir el costo; y (2) fomentar políticas liberales que favorecen el mercado, centradas en la autoconstrucción y el esfuerzo propio, destacando su flexibilidad y beneficios potenciales. Estas soluciones de política pública, de las cuales la más conocida es la de Hernando de Soto, prescriben la eliminación de las barreras a la autoconstrucción, incluida la legalización de la tenencia, para asegurar acceso a propiedades que, a su vez, podrían generar riqueza por vía del arrendamiento o venta, o servir como garantía para un crédito que permitiría a los pobres financiar otras actividades productivas. Este enfoque ha sido promovido por instituciones multilaterales tales como el Banco Mundial y ha inspirado una cierta cantidad de programas de otorgación de títulos y de regularización en toda la región y en todo el globo, tales como COFEPRI en Perú (que se discute en la Sección 4.4).

A pesar de la popularidad de estas ideas, varios análisis empíricos de los programas de regularización han puesto en tela de juicio la premisa de que la tenencia legal proporcionará acceso al crédito y a la movilidad social. Al examinar la experiencia peruana con la otorgación masiva de títulos de propiedad, expertos como Field y Torero (2006) demuestran que promover la tenencia legal no conduce, automáticamente, a mayores oportunidades de obtener préstamos garantizados. Más aún, sus investigaciones muestran que la otorgación de títulos sí ayuda a las familias pobres a financiar microempresas. En una investigación distinta, Galiani y Schargrodsky (2010) hallaron que un programa de regularización de tierras en Argentina tuvo como resultado una inversión mayor en vivienda, educación de niños y una reducción en el tamaño familiar de las familias con título en comparación con las del grupo control, pero que estos efectos no se obtuvieron debido a un mayor acceso al crédito.

Las tendencias globales

Si bien la informalidad urbana se asocia a menudo con la pobreza generalizada, las tendencias actuales muestran que no siempre es así.

La informalidad urbana y la pobreza, en números

Las tendencias en la informalidad urbana muestran que, lejos de ser un fenómeno en desaparición, está íntimamente relacionada con la expansión de los procesos de urbanización⁸:

- Cerca de una cuarta parte de la población urbana del mundo vive en asentamientos informales.
- En América Latina, los asentamientos informales crecen a un ritmo más rápido que las tasas de pobreza.
- En América Latina, entre 50 y 75% de los asentamientos informales se constituyeron mediante apropiaciones ilegales de tierras.
- Entre 2000 y 2010, las condiciones de vida en los asentamientos informales y de bajos ingresos por todo el Sur Global mejoraron como resultado de importantes esfuerzos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.
- Alrededor de 90% del crecimiento urbano ocurre en ciudades del Sur Global, cuya población aumenta en 70 millones de residentes cada año.
- En África, más de la mitad (61.7%) de la población urbana vive en asentamientos informales.
- En Asia, donde vive la mitad de la población del mundo, 30% de la población vive en asentamientos informales.
- En América Latina y el Caribe, donde se han implementado programas de regularización durante décadas, 24% de la población urbana vive en algún tipo de asentamiento informal.
- Las zonas urbanas en las regiones desarrolladas también padecen altos niveles de desigualdad. En Europa, cerca de 6% de la población no puede costear una vivienda adecuada. En EE.UU. también hay una gran cantidad de personas que vive en condiciones que podrían describirse como de extrema pobreza o arrabal.
- Existe una relación directa entre el crecimiento de la informalidad y la escasez de vivienda de interés social adecuada. Aunque en años recientes han aumentado las inversiones privadas en bienes raíces y en vivienda para poblaciones de ingresos medios y altos, esto no ha tenido como resultado una cantidad mayor de vivienda asequible para los pobres del Sur Global.

La informalidad urbana en EE.UU.

La informalidad urbana existe en Estados Unidos, pero es menos visible que en el Sur Global. Si bien es difícil encontrar cifras exactas de su prevalencia, cada vez más investigadores muestran interés en

⁸ Datos de UN Habitat, 2016

el tema. La siguiente sección describe algunas de las tipologías más comunes de prácticas informales que se caracterizan principalmente por la violación de códigos o de derechos de propiedad.⁹

La informalidad urbana como violación de los derechos de propiedad

Esta es la forma más directa de informalidad urbana y se observa más comúnmente cuando un individuo viola los derechos de propiedad de otra persona u ocupa ilegalmente espacios que son públicos. La mayoría de las veces, estas prácticas suponen la ocupación física de la tierra o propiedad de otro, como por ejemplo el establecimiento de campamentos de personas sin techo, usar un vehículo como vivienda y la ocupación ilegal de edificios abandonados.

La informalidad urbana asociada con la transferencia de propiedad

Esta forma de informalidad urbana se relaciona con el proceso de transferencia de propiedad mediante compra o herencia. Es común en casos de muerte cuando no hay testamento o cuando la transferencia del título de la propiedad no está clara. Esto puede llevar a que el interés de la propiedad no se registre por años y a que la falta de un título imposibilite vender, arrendar o transferir. Otra situación relacionada con la transferencia es la venta informal de propiedad, por lo general en una transacción directa entre el vendedor y el comprador, sin intervención de corredores, compañías de títulos, etc. El caso más común es cuando el vendedor financia la transacción y el comprador no recibe el título hasta tanto se hayan hecho todos los pagos. Estimados de Way (2007, en Durst and Wegmann 2017) muestran que para el 2007, cerca de 3.7 millones de viviendas ocupadas por sus dueños en EE.UU. tenían acuerdos de compra informales, tales como hipotecas financiadas por el vendedor o contratos a plazos. La mayor parte de lo que se conoce sobre las ventas informales de propiedad se basa en las “colonias” de Tejas, donde los desarrolladores vendieron tierras sin infraestructura a compradores que carecen de documentos que evidencien su posesión mediante acuerdos conocidos como contratos de ventas de terrenos a plazos (***contract for deed***, en inglés) (Larson, 1995; 1999 en Durst and Wegmann 2017).

La informalidad urbana relacionada con la zonificación y el uso de los terrenos

Este tipo de informalidad urbana es más bien invisible porque de ordinario sucede dentro de propiedades legales, pero es bastante común. Estas prácticas incluyen el subarrendamiento de propiedad a varios residentes sin los permisos requeridos, el hacinamiento de unidades más allá de lo que permite la reglamentación de zonificación, o el arrendamiento/alquiler de edificios que no están zonificados para propósitos residenciales (***lofts***, almacenes, espacios comerciales).

La informalidad urbana como resultado de las subdivisiones ilegales

El caso más conocido de este tipo de informalidad es el de las “colonias” de Tejas, que ha sido bien documentado por Peter Ward. Las colonias son producto de desarrolladores que dividieron tierras sin servicios básicos y vendieron solares con la promesa de que los servicios, a la larga, iban a llegar. Con el tiempo, la falta de servicios tuvo como resultado condiciones de vida que están entre las peores de EE. UU. Aunque las de Tejas son las más conocidas, las colonias son comunes por Nuevo México,

⁹ Basado en Durst and Wegmann, 2017

Arizona, California y hasta en Carolina del Norte (Donelson and Esparza, 2016; Mukhija and Monkkonen, 2007, 2006).

La informalidad urbana como producto de violaciones a los códigos

Estas se asocian con frecuencia con el mantenimiento y reparación de edificios, pero también tienen otras manifestaciones. Por ejemplo, Wegmann (2015) menciona casos en que los propietarios construyen una ampliación al hogar, lo mandan a inspeccionar, obtienen los permisos, y luego lo alteran con la intención de transformarlo en un espacio independiente de vivienda que puede ser alquilado o usado por otras familias, en violación a los códigos de construcción y de las leyes de zonificación.

Problemas relacionados con la informalidad urbana

Aunque la informalidad en la vivienda urbana se manifiesta de distintas formas, hay ciertos elementos y problemas comunes que surgen de las restricciones legales y físicas que enfrentan los moradores informales. Estos problemas se manifiestan en los ámbitos social, económico, sanitario, medioambiental y cultural. Aunque existen diversos términos para describir el desarrollo urbano informal, en esta sección usamos la definición de “barrio marginal” adoptada por la ONU. A pesar de que la mayoría de estos problemas se observan en el Sur Global, también se observan en comunidades pobres y marginales de EE.UU. y de otras naciones desarrolladas.

Según UN Habitat (s.f.)¹⁰, los hogares marginales se definen como hogares que carecen de por lo menos uno de los siguientes:

- Vivienda duradera de naturaleza permanente que protege de condiciones extremas del tiempo.
- Suficiente espacio de vivienda, lo que significa que no más de tres personas comparten una misma habitación.
- Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a precio asequible.
- Acceso a una higiene adecuada, es decir, un inodoro público o privado compartido por una cantidad razonable de personas.
- Seguridad de la tenencia, lo que evita los desahucios forzosos.

Problemas frecuentes que se asocian con los asentamientos informales

En comparación con otras poblaciones urbanas, los residentes de los asentamientos informales sufren una mayor exclusión económica, social y espacial, y por ende no pueden disfrutar de los beneficios de instalaciones clave que están disponibles en otros entornos urbanos. Por ejemplo:

- Los residentes de los asentamientos informales con frecuencia enfrentan marginación física y dificultades para obtener empleo debido a lo remoto de la localización de sus comunidades y la falta de servicios e infraestructura de transporte adecuados.
- La falta de servicios básicos como agua, alcantarillado, electricidad y combustible para cocinar produce amenazas a la salud y otras dificultades. Por ejemplo, la exposición a excremento humano, alimañas y aguas residuales conduce a incidencias más altas de enfermedades infecciosas. De manera similar, la falta de combustible y electricidad tiene como resultado otros problemas de salud pública, como problemas respiratorios generados por la quema de combustibles fósiles dentro de los hogares. Este problema afecta en particular a las mujeres y a los niños porque pasan más tiempo dentro de la casa.
- La vivienda precaria es más vulnerable a las condiciones del tiempo, a fuegos, al polvo y al crimen.
- Los asentamientos informales con frecuencia se encuentran en áreas peligrosas, cerca de vías navegables, en terrenos en pendiente o cerca de instalaciones industriales, lo que expone a los residentes a una variedad de peligros medioambientales debido a inundaciones, deslizamientos de tierra, fuegos, y contaminación del aire, el agua y el suelo.

¹⁰ http://mirror.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf

- Vivir en un asentamiento informal pobre tiene efectos concretos sobre la expectativa de vida. En el mundo entero, el 20% más pobre de las poblaciones urbanas lucha por alcanzar una expectativa de vida de 55 años, mientras que el 40% más rico supera la expectativa de vida de 70 años. De manera similar, entre el 20% más pobre, la mortalidad infantil —para niños de 5 años o menos— es el doble que la tasa para la proporción más rica de la población (UN Habitat, 2016).
- La falta de instalaciones públicas básicas también tiene consecuencias sociales. Por ejemplo, los asentamientos urbanos informales que carecen de alumbrado en las calles y espacios adecuados para recreación tienen una incidencia mayor de crimen entre los residentes jóvenes.
- La estrechez en muchas de las calles dificulta el acceso a las fuerzas del orden y a los servicios de emergencia.
- El estigma social también es común. Algunos estudios han demostrado que no tener una dirección oficial, o tener una dirección en un barrio marginal, reduce la posibilidad de obtener un empleo y acceder a servicios (Wacquant et al., 2008).
- La falta de titularidad también elimina la posibilidad de acceder a varias formas de crédito, de acumular riqueza, transferir propiedad a los hijos y participar en otras transacciones financieras.
- También es frecuente la vulnerabilidad política y financiera. Por ejemplo, podría convencerse a los moradores informales de que participen en planes fraudulentos, haciéndoles pensar que van a adquirir titularidad sobre sus terrenos, o de que apoyen a políticos y líderes sociales a cambio de promesas de que van a conseguir seguridad de la tenencia y mejoras a la infraestructura.

Posibles intervenciones de política pública para atender la informalidad urbana

Buena gobernanza de la tierra

La gobernanza efectiva de la tierra es una tarea compleja que requiere capacidades técnicas, institucionales y legales sofisticadas. La gobernanza de la tierra ha recibido mucha atención en el mundo entero debido a su función central en los esfuerzos por cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (Deininger et al., 2010) así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son más recientes.

La gobernanza de la tierra está compuesta por las “políticas, procesos e instituciones mediante los cuales se gestiona la tierra, la propiedad y los recursos naturales” y que incluyen “decisiones sobre el acceso a la tierra, los derechos sobre la tierra, el uso de la tierra y su desarrollo” (Deininger et al., 2010, 3). La buena gobernanza de la tierra reduce la corrupción y los sobornos y crea las condiciones para una gestión sostenible de los recursos y para el desarrollo económico en general. La buena gobernanza de la tierra garantiza los derechos de propiedad y genera beneficios a los grupos vulnerables, entre ellos las mujeres, los pobres y los niños. Una gobernanza efectiva de la tierra debe ayudar a coordinar y planificar diversas funciones sociales y económicas en las ciudades y regiones, y contribuir a reducir los efectos del cambio climático.

La política de la tierra, a su vez, requiere varios sistemas de gobernanza espacial, entre ellos sistemas de administración de tierras, infraestructura de datos espaciales y un catastro que identifique claramente las parcelas y los solares. Cada uno de estos elementos es una pieza clave de un sistema jerárquico que puede brindar la capacidad para hacer valer los títulos de propiedad, las restricciones de zonificación y el uso de terrenos, y las responsabilidades tributarias (Deininger et al., 2010).

El catastro

El catastro es un instrumento para registrar la ubicación geográfica, la tenencia, y el valor de las tierras. La forma tradicional del catastro territorial es una base de datos que incorpora información geográfica, legal y fiscal. Como herramienta que permite un inventario sistemático de la propiedad, puede contribuir a una política territorial apropiada si se emplea para garantizar la tributación equitativa, la seguridad de la tenencia y el cumplimiento cabal de las normas de zonificación.

En América Latina, la administración apropiada del catastro se ve limitada por el reto que representan la carencia de recursos, el desarrollo rápido e informal, la falta de tecnologías adecuadas e infraestructuras institucionales para la agrimensura física y el mantenimiento de las bases de datos. En años recientes, los esfuerzos de modernización de los catastros han tenido como resultado un papel y definición mayores. Este nuevo modelo, llamado “catastro multifinilar”, incorpora datos que sirven otras funciones además de la tributación, entre ellas captar las características sociales y medioambientales de una propiedad y de los ocupantes de solares y edificios (Erba, 2007). En este nuevo paradigma, un catastro no es un repositorio centralizado de información, sino un robusto sistema de información geográfica que usa un número identificador único para relacionar distintas bases de datos institucionales a fin de obtener información multidimensional acerca de un solar o edificio particular y sus residentes.

No importa si se trata de un catastro tradicional o multifinanciado, es fundamental que los datos estén completos y precisos. Los catastros tienden a subcapturar datos sobre los desarrollos formales e informales en las áreas peligrosas, inscribiendo así la desigualdad social en las bases de datos que se usarán luego para conformar la política pública. Para resolver este problema, se están empleando tecnologías nuevas para facilitar un recogido de datos que sea preciso y que responda a los cambios rápidos en el proceso de urbanización.

La percepción remota mediante el uso de imágenes satelitales y algoritmos especializados ha recibido mucha atención entre los expertos como solución económica a la recolección de datos. Estos métodos, aunque no son perfectos, pueden mejorar la precisión y la cobertura y también pueden configurarse para que capturen dimensiones específicas relacionadas con problemas de política pública. Sin embargo, un enfoque como este puede tener como resultado que se excluyan comunidades y que se afiance la desigualdad si las técnicas cartográficas se realizan sin procesos complementarios de validación en el terreno (Acolin and Kim, 2017). Por ejemplo, la teledetección puede capturar asentamientos informales en zonas peligrosas cuando las características de las viviendas se ajustan a unas tipologías estructurales predefinidas (por ej., casas de hormigón o casas con techos de cinc) pero las casas que no se ajustan a estas tipologías (por ej., casas de madera o casas de barro o de desechos de construcción) no serían detectadas en las imágenes satelitales. Los enfoques más tradicionales de la recolección de datos, tales como las visitas y los estudios de campo, pueden usarse para complementar los métodos más sofisticados de recolección de datos, como la teledetección, a fin de obtener un cuadro más completo de lo que sucede en el terreno. Estas tecnologías y enfoques de recolección de datos para propósitos de mantener el catastro pueden ayudar a reducir las desigualdades estructurales e institucionalizadas.

Regularización de la tierra

La proliferación de viviendas informales ejerce más presión sobre la gobernanza de la tierra, y los esfuerzos por regularizar los asentamientos deben aspirar a incorporar estos lugares a los sistemas de gestión de tierras para permitir una integración apropiada de las funciones y un manejo efectivo de los derechos, restricciones y responsabilidades. La sección que sigue incluye una discusión detallada de varias experiencias de regularización de algunos países latinoamericanos. Como muestran estos casos, las limitaciones económicas e institucionales y las restricciones políticas han hecho muy difícil traducir los programas de otorgamiento de títulos de propiedad a una gestión efectiva de la tierra, lo que requiere el uso de catastros costosos y otros sistemas de datos espaciales.

La regularización de tierra es un proceso mediante el cual un gobierno interviene en una tierra ocupada ilegalmente con la intención de reconocer legalmente los títulos de propiedad u otros derechos a ocupar la tierra y a proveer infraestructura urbana o servicios (Calderón Cockburn, 1998). Existen distintos acercamientos a la regularización de las tierras, pero la mayoría de ellos responden a retos comunes, tales como la carencia de tierras urbanas servidas, la falta de recursos para implementar planes de relocalización a gran escala, la resistencia de la comunidad a la relocalización, los mandatos legales a proveer acceso de vivienda adecuada (derecho a vivienda o la vivienda como derecho humano), los costos ambientales de la relocalización, y los derechos legales existentes que permiten que pobladores ocupen la tierra (Fernandes, 2011).

En las naciones latinoamericanas, los programas de regularización son de la incumbencia de las autoridades que gestionan las tierras urbanas. Por ejemplo, en naciones más centralizadas, como

México y Perú, las políticas y proyectos de regularización los han llevado a cabo principalmente instituciones de nivel nacional. En Brasil, donde los municipios tienen más poder administrativo y recursos financieros, estos proyectos han sido liderados por el gobierno local (Fernandes, 2011). No obstante, la bibliografía existente muestra que los programas de regularización que han tenido éxito requieren una gobernanza efectiva de la tierra, lo que solo es posible con participación activa —en la planificación y financiamiento de estos proyectos— de todas las instancias gubernamentales, y en coordinación con actores privados, grupos ciudadanos, ONG, organizaciones profesionales (tales como arquitectos y abogados), académicos y organizaciones multilaterales (Fernandes, 2011).

Los programas de regularización pueden clasificarse en tres tipos principales: 1) los que se enfocan en solucionar problemas legales (la tenencia); 2) los que se enfocan en mejorar los problemas físicos y ambientales y, 3) los programas integrales que incorporan los dos anteriores, que son menos comunes (Di Virgilio et al., 2014).

Los programas que se enfocan en la tenencia: COFOPRI en Perú

La mayoría de los programas de regularización en los países latinoamericanos se han dedicado a tratar los problemas legales relacionados con la tenencia. En gran medida debido a que son menos caros (por hogar), reciben más atención del público general, se espera que tengan repercusiones positivas y han sido ampliamente promovidos por las organizaciones internacionales (Di Virgilio et al., 2014). México y Perú tienen mucha experiencia con programas grandes de otorgamiento de título. Los párrafos que siguen discuten el caso de Perú y de COFOPRI, o Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal, un programa que distribuyó 1.6 millones de títulos de propiedad entre 1996 y 2006.

COFOPRI es un programa nacional creado por la Ley para Promover el Acceso a la Propiedad Formal. La Comisión es una agencia centralizada, de nivel nacional, responsable de diseñar y ejecutar el Programa de Formalización de la Propiedad. COFOPRI se estableció en 1996 para trabajar en coordinación con el Registro de Edificios Urbanos y una serie de estructuras legales para la adquisición por usucapión de solares ocupados. El programa fue cofinanciado con ayuda nacional, internacional y fondos del Banco Mundial (Fernandes, 2011).

Las actividades y metas de COFOPRI han incluido:

- Promover el acceso masivo a la legalización de la propiedad como instrumento para la reducción de la pobreza y la precariedad urbana.
- Generar derechos de propiedad con estabilidad legal para los solares formalizados.
- Mejorar la calidad de vida de los residentes de bajos ingresos, urbanos y rurales, quienes pueden usar la propiedad para acceder a mecanismos formales de crédito.
- Fortalecer la capacidad del individuo para participar en el sistema financiero formal. Mantener los costos de la formalización bajos o en cero.
- Ayudar a aumentar los beneficios de la formalización y el otorgamiento de títulos.
- Garantizar la gestión y mantenimiento de una Sistema de Información Catastral.
- Promover el desarrollo de la capacidad catastral de los gobiernos locales.

Aunque el programa logró incrementar la tenencia legal, tenía un enfoque limitado que se centraba en resolver problemas legales, pasando por alto la necesidad de promover la integración socio-espacial en las áreas informales. Además, se criticaba el programa porque este enfoque no iba dirigido a resolver las causas del desarrollo informal y creaba una expectativa de que todos los asentamientos

informales serían legalizados, lo que condujo a un incremento en la cantidad de desarrollos informales nuevos. El programa también ignoró la necesidad de mejorar los sistemas de catastro. Además, a pesar de la presunción de que el otorgamiento de títulos aumentaría la participación en la economía formal y el acceso al crédito, las investigaciones han demostrado que estas ganancias no llegaron a materializarse porque las instituciones financieras tienden a no aceptar en garantía propiedades que antes estuvieron clasificadas como informales (Fernandes, 2011).

Varios estudios han mostrado los límites del COFEPRI. Por ejemplo, Field and Torero (2006) muestran que el otorgamiento de títulos puede llegar a tener un efecto negativo en la percepción de riesgo que tiene el prestamista, puesto que el otorgamiento de título es una señal para las instituciones financieras de que será más difícil desahuciar a un cliente cuya propiedad ha estado protegida por políticas estatales. Estos investigadores también hallaron que la mayoría de las transacciones de préstamo han sucedido a través de un banco público que ofrece préstamos en especie —materiales de construcción para mejoras— lo que, si bien ayuda, no puede convertirse en otras formas de inversión.

Enfoques de mejoras físicas: programa Favela Bairro en Brasil

Como ejemplo de programas de regularización que se enfocan en las mejoras físicas está Favela Bairro, el que se modeló a partir del Programa para la Urbanización de Asentamientos Populares de Rio de Janeiro, donde el municipio realizó y financió obras de mejoras a las calles y de higiene en colaboración con los residentes de las comunidades, quienes contribuyeron con su mano de obra.

Al igual que con el enfoque en el otorgamiento de títulos del COFOPRI, el Programa Favela Bairro en Río también trató de lidiar con la pobreza ofreciendo a los residentes de los asentamientos informales mayores oportunidades de participar en la economía de la ciudad. No obstante, en lugar de emplear una definición sencilla de la informalidad —es decir, la carencia de título—, el programa se basó en una definición compleja de la precariedad, que vincula la pobreza con la exclusión cultural, física y social. Además, en lugar de enfocarse en dar a los moradores informales acceso a los sistemas financieros por medio de la regularización de tierras, se enfocó en borrar las divisiones entre las áreas formales e informales, reduciendo así el estigma e integrando los vecindarios informales al resto de la ciudad mediante inversiones en infraestructura, espacio público, servicios de transportación y mejoras a viviendas (Riley et al., 2001).

Los proyectos de Favela Bairro incluían una serie de componentes básicos, tales como la instalación y mejoras a la infraestructura de agua y alcantarillado, las redes públicas y domésticas de iluminación, la construcción de vías, mejoras a los espacios públicos, incluidas plazas y paseos peatonales, la eliminación de peligros naturales, la construcción de nueva vivienda para reasentamiento, sistemas de recolección de desperdicios; la construcción y rehabilitación de edificios para usarse como guarderías infantiles, centros de capacitación de la comunidad y de capacitación para la generación de ingresos, la construcción y operación de nuevas instalaciones deportivas y de recreo, y la construcción de establecimientos comerciales.

Junto con estas acciones, el programa también incluía ayuda para comenzar el proceso de regularización de la tenencia para los hogares informales. No obstante, en contraste con el caso de Perú, el programa de Rio de Janeiro solo generó 2,333 títulos a pesar de haberse dirigido a 50,000 familias. Además, de las 2,333 solicitudes de título, solo 145 llegaron a completar el proceso de registro (Larangeira, 2002 en Fernandes, 2011). De forma similar, el alto costo que se deriva del foco

en las mejoras físicas —de alrededor de \$4000 por hogar— limitó las posibilidades de ampliar el programa, y solo 100 de alrededor de 1200 favelas de Río se beneficiaron.

Uno de los resultados inesperados de Favela Bairro y de otros programas similares que se basan en las mejoras físicas ha sido la gentrificación. Esta es especialmente común en asentamientos localizados céntricamente que han aumentado de valor y atractivo después de las mejoras, y donde los desarrolladores de terrenos y los propietarios han presionado a residentes para que vendan o se muden, en efecto desplazando comunidades y convirtiendo estas áreas en vecindarios de clase media y media-alta (Durand-Lasserve, 2006 en Fernandes, 2011; Perlman, 2010).

Enfoques socio-espaciales integrados: el PMIB de Bogotá

El tercer modelo de regularización es el enfoque socio-espacial integrado. La integración socio-espacial requiere un conjunto más amplio de estrategias y de medidas, que van desde promover la sostenibilidad urbana y ambiental al fortalecimiento de las comunidades locales y el empoderamiento de las mujeres. Aunque este tipo de programa de regularización es menos común, hay varios casos que muestran un éxito moderado y que han sido usados como ejemplos globales por los profesionales.

Uno de estos es el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) establecido en Bogotá en 2004. El programa fue uno de varios esfuerzos de mejoras de vecindarios que han ocurrido en Bogotá desde la década de 1970. El programa estaba atado al Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, y se considera una política de vivienda, ambiente construido y bienestar dirigido a reducir la pobreza urbana mediante la colaboración entre agencias, la participación ciudadana y la gestión efectiva de la tierra. El plan combinaba la planificación física con mejoras a la infraestructura, transportación, mitigación ambiental y espacios públicos, así como mejoras sociales y culturales que incluían la construcción de escuelas, bibliotecas e instalaciones recreativas (Merchan Rinc_ITEM CSL).

Aunque el programa se centraba mayormente en mejoras colectivas (que atendieran la función social de la tierra), también apoyaba las mejoras a viviendas individuales, entre ellas mejoras físicas, otorgamiento de títulos y regularización de la tenencia. El programa iba dirigido a los asentamientos que tenían condiciones críticas de pobreza y enfrentaban mayores riesgos ambientales.

Un componente importante del plan era su vínculo con la gestión efectiva de la tierra, con la intención de conectar intervenciones localizadas a un plan de uso de terrenos metropolitano y promover la coordinación a diversas escalas de la gestión de tierras. Otro componente importante del programa era la gestión ambiental. Esta se enfocaba no solo en mejorar la conectividad y calidad del espacio público, sino también en la reducción de riesgos medioambientales, la gestión de recursos y el reordenamiento territorial, aun cuando eso significara relocalizar ciertas comunidades (Merchan Rincón, 2016).

Experiencias de mejoras

Los programas de mejoras no necesariamente se enfocan en la regularización de la tierra y tratan de producir un mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos informales, independientemente de los problemas de tenencia que puedan existir. Estos proyectos por lo general no están orientados a hogares individuales, sino que su meta es mejorar los resultados en materia social de toda la comunidad mediante mejoras a la infraestructura y los espacios públicos y a las instalaciones de uso colectivo.

Ciudad de Guatemala: El Mezquital

El proyecto El Mezquital fue resultado de una política de desarrollo urbano centrada en las mejoras urbanas y el mantenimiento de la infraestructura vial implementada en Guatemala entre 1993 y 1997. El proyecto operaba en consonancia con varios objetivos de ayuda exterior vinculados al proceso de paz del país después de la guerra civil. Estaba coauspiciado por el Banco Mundial y recibió apoyo adicional de UNICEF, que brindó la ayuda técnica para los enfoques participatorios a las mejoras urbanas y desarrollo de vivienda.

El proyecto El Mezquital se centró en mejoras físicas y regularización, e incluía ayuda para: el diseño espacial de nuevos asentamientos, calles y caminos, drenaje, pavimentación de calles, abastos de agua, tratamiento de aguas residuales, construcción de nueva vivienda, mejoras a hogares y nuevas instalaciones comunitarias como escuelas y clínicas. El costo total del proyecto fue alrededor de \$14 millones.

Aunque de diseño sumamente básico al compararse con otros programas descritos en este documento, constituye un buen ejemplo de un esfuerzo eficaz de intervención post-humanitaria en crisis con participación ciudadana (Imparato and Ruster, 2003).

Entre los aspectos más importantes del proyecto encontramos los siguientes¹¹:

- Participación comunitaria: Sus beneficiarios participaron intensamente en la planificación de los proyectos y contribuyeron con su trabajo a los esfuerzos de mejoras.
- Organización de la comunidad: El proyecto suplió el apoyo y los incentivos para organizar a la comunidad en formas que subsiguientemente le permitieran gestionar las mejoras a la infraestructura.
- Complementaridad entre el Banco Mundial y UNICEF: Este proyecto demostró que la colaboración entre el Banco Mundial —quien brindó los recursos financieros— y UNICEF, — que brindó ayuda técnica y supervisión intensas— ayudó a compensar las debilidades de las instituciones gubernamentales guatemaltecas en el período de posguerra.
- Énfasis en la recuperación de los costos: El proyecto promovía los principios de recuperación de costos y puso en vigor varios mecanismos para alcanzar esta meta, entre ellos, sistemas de medición de consumo. Esto ha tenido como consecuencia la aceptación y el respaldo a los cargos por servicio por parte de las organizaciones locales, lo que también ayuda a reducir la morosidad.

Tijuana: Mejoras a la comunidad mediante la participación

Los programas de mejoras a la comunidad de Tijuana comenzaron durante el período de transición hacia una mayor democratización y descentralización en México a fines de la década de 1990. Este programa se considera un esfuerzo pionero que combinó los presupuestos participatorios con la gestión comunitaria (Imparato and Ruster, 2003).

Los proyectos de mejoras a la comunidad en Tijuana fueron una respuesta al desarrollo urbano rápido y descontrolado que ocurrió a partir de la década de 1960. Esta dinámica de crecimiento rápido se complicó todavía más debido a la topografía irregular de la ciudad, la gran cantidad de asentamientos en zonas de riesgo y las condiciones extremas del tiempo, que fluctuaba entre la sequía y la lluvia

¹¹ Delmparato and Ruster, 2003.

intensa. Las iniciativas de mejoras se enfocaron en obras básicas bajo la responsabilidad del municipio, que eran definidas por los grupos que habitaban en los asentamientos informales. Sus demandas se dirigían principalmente a pavimentar las calles, mejorar o construir escuelas y construir infraestructura de desagüe pluvial.

El costo de las mejoras al vecindario se distribuyó entre los beneficiarios, quienes contribuyeron más de 30% de los gastos, y el gobierno municipal, que contribuyó el resto de sus propias fuentes de fondos, así como los fondos provenientes del gobierno federal. Los proyectos fueron directamente gestionados por un comité de la comunidad que supervisaba el uso de los fondos, contrataba contratistas y supervisaba las obras.

Este enfoque contrasta con otros proyectos que habían sido desarrollados en la nación en los años anteriores, tales como “Solidaridad”, un programa muy centralizado en el cual el gobierno federal llevaba a cabo proyectos de mejoras a la infraestructura impuestas desde arriba, lo que servía para adelantar el clientelismo político. Tijuana fue una de las primeras ciudades en elegir a un partido de oposición en el país, y la administración del PAN, de centro-derecha, escogió un enfoque descentralizado mediante el cual el estado renunciaba a ser el principal suplidor de mejoras y en cambio cumplía un papel del facilitador.

Este programa participatorio de mejoras creó las condiciones para una mejor participación comunitaria en la gobernanza, presupuestación y financiación de proyectos, y se considera un ejemplo importante de cómo impulsar la descentralización y democratización del país. Por otra parte, el énfasis desmesurado en la pavimentación de calles y sistemas de alcantarillado refleja un enfoque que priorizaba las necesidades urgentes y no sentó las bases para un enfoque más integral, abarcador y multidimensional de las mejoras urbanas (Imparato and Ruster, 2003).

Chile: Programa de Recuperación de Barrios

El Programa de Recuperación de Barrios de Chile es una estrategia de escala nacional dirigida a mejorar las áreas de bajos ingresos mediante un enfoque abarcador e integral. El programa, establecido en 2010, responde a los fracasos de las políticas de vivienda anteriores que datan de la década de 1970. Estas políticas incluían: programas de otorgamiento de título, eliminación de arrabales y, más recientemente, subsidios directos a familias de bajos ingresos que compran unidades construidas por desarrolladores privados. Algunos enfoques más recientes centrados en subsidios a la vivienda han sido criticados debido a la baja calidad de la construcción disponible a los hogares de bajos ingresos. Estas viviendas eran inadecuadas para las familias en términos de su diseño y atributos físicos, y debido a que los desarrolladores seleccionaron ubicaciones remotas (para reducir los costos), los residentes se encontraban lejos de sus empleos y otras instalaciones urbanas. Esto condujo al deterioro rápido del ambiente construido y al surgimiento de problemas ambientales y sociales, entre ellos la violencia y el desempleo (MINVU, 2014).

El Plan de Recuperación de Barrios se diseñó para atender limitaciones específicas de política pública y se basa en cuatro principios:

- Un enfoque integral y multidimensional: el programa entiende que los problemas comunitarios y la realidad urbana tienen dimensiones fiscales y sociales. Como resultado, emplea múltiples estrategias para lidiar con los factores físicos, sociales, espaciales, ambientales y culturales.

- Participación ciudadana deliberada: el programa se basa en la noción de que el desarrollo de la ciudad y la comunidad tiene que ser codecidido con participación ciudadana efectiva. Una revitalización apropiada de un vecindario requiere mecanismos y recursos institucionalizados de participación comunitaria en los esfuerzos de gobernanza locales y territoriales.
- Un enfoque territorial multiescalar: el programa entiende que las ciudades son sistemas complejos compuestos por unidades de diversos tamaños y de diversas jerarquías, interconectados por enlaces económicos, sociales, políticos, medioambientales y culturales. Las intervenciones en vecindarios, por ende, no solo deben ser sensibles a las características territoriales, sino que además deben procurar articular transformaciones en distintas localizaciones y responder a necesidades de distintas escalas.
- La sostenibilidad: las mejoras urbanas requieren que los esfuerzos contribuyan a mejorar la calidad de vida y también que perduren a lo largo del tiempo. En consecuencia, los proyectos necesitan mejorar la capacidad de gestión de recursos de los actores locales y garantizar el mantenimiento de los proyectos e infraestructuras a largo plazo.

Los planes de rehabilitación bajo el programa se basan en las necesidades particulares de cada vecindario e incluyen diferentes áreas, tales como:

- Espacio verde y abierto
- Servicios urbanos (alcantarillado, electricidad)
- Instalaciones (de salud, recreación, culturales)
- Infraestructura de transporte y de conectividad
- Asuntos complementarios, tales como ornato y otras mejoras estéticas y de conveniencia
- Adquisición de bienes raíces

Cada plan de mejora de vecindario incluye cinco componentes: diagnóstico y gestión de proyecto, mecanismos de participación ciudadana (gestión social), comunicación e información, desarrollo de estrategias multisectoriales para vincular proyectos con diversas agencias, el sector privado y los gobiernos; y el desarrollo de metas generales, tales como la cohesión social, identidad local, sostenibilidad y seguridad.

Los proyectos desarrollados bajo este programa no se enfocan en aumentar la cantidad de unidades de vivienda disponible, sino en mejorar la calidad de las unidades existentes como estrategia para remediar las limitaciones de iniciativas anteriores de formalización y vivienda (MINVU, 2014).

Formas alternativas de tenencia

Las discusiones en torno a los mercados de vivienda en el Sur Global tienden a originarse en la noción de que existen mercados paralelos para las formas de tenencia formales y las informales. Aunque la mayor parte del empuje en décadas recientes ha sido hacia la formalización y el otorgamiento de títulos como paso hacia la propiedad de una vivienda unifamiliar, los expertos han comenzado a considerar otras formas de tenencia legal aparte del alquiler y la propiedad del hogar.

El creciente interés en estas formas alternativas de tenencia obedece a: los retos institucionales de proveer vivienda y de promover la propiedad del hogar entre todos los sectores de la población (Gilbert 2009; Sierra y Tarazona 2013 en McTarnaghan et al., 2016), la aceptación de ideas progresistas que consideran la vivienda un derecho humano (United Nations General Assembly,

2018) y la necesidad de encontrar soluciones para combatir el desplazamiento y la gentrificación que con frecuencia viene de la mano de los programas de regularización.

Las formas alternativas de tenencia incluyen: las cooperativas de vivienda, los bancos de tierra, los fideicomisos de tierras comunitarias, la propiedad conjunta y las nuevas formas de alianza entre los sectores público, privado y sin fines de lucro para construir vivienda asequible (Arlindo dos Santos Silva 2009, Gilbert, 2009, Graheda and Ward 2012, Camargo 2013, Irazábal 2017, en McTarnaghan et al., 2016).

Tal como sostienen el Urban Institute y Habitat for Humanity, las consecuencias para la inclusión, el bienestar social y la equidad de las formas alternativas de tenencia no han sido estudiadas rigurosamente, y han sido examinadas mayormente en estudios de caso que ofrecen pocas pruebas de éxito (McTarnaghan et al., 2016). En resumen, los beneficios de las formas alternativas de tenencia en el Sur Global podrían ser sustanciales, pero muy poco se ha investigado sobre su efectividad. No obstante, la expansión de estas ideas y modelos trae a primer plano la necesidad de examinar más las formas complejas y con frecuencia contradictorias en las cuales la idea de la vivienda como derecho individual o colectivo —y como medio para el avance económico individual y el bienestar ambiental colectivo— convergen en los esfuerzos por mejorar la vivienda para los pobres del mundo.

En el contexto estadounidense, la discusión de formas alternativas de tenencia de vivienda también ha sido un tema de creciente interés entre los expertos en vivienda y los académicos. Al igual que en el Sur Global, las propuestas de trascender la dicotomía arrendador/propietario responden al costo cada vez más alto de las viviendas en los centros urbanos, pero también a los cambios de percepción sobre la propiedad de hogares producto de la crisis hipotecaria y de la Gran Recesión. Estos cambios son notables dado que EE.UU. históricamente ha posicionado la propiedad individual del hogar como el instrumento más importante de acumulación de riqueza y como precepto central de la cultura estadounidense (Hirt, 2015; Vale, 2007).

En EE.UU., las alternativas tradicionales a la propiedad del hogar caen en cuatro categorías amplias: las cooperativas de equidad limitada, los fideicomisos de tierras comunitarias, las casas ocupadas por su dueño con pactos de asequibilidad, y los programas de arrendamiento con opción de compra (Graves, 2011).

- **Cooperativas de vivienda de equidad limitada** (LEHC, por sus siglas en inglés) son corporaciones en las que los residentes compran una acción de bajo costo de un edificio pero tienen restricciones sobre el rendimiento que pueden recibir producto de la reventa de las unidades de vivienda.
- **Los fideicomisos de tierras comunitarias** (CLT, por sus siglas en inglés) son organizaciones sin fines de lucro que permiten que los participantes sean dueños de la estructura física de su hogar pero no de la tierra en que está enclavada, la que se arrienda al fideicomiso. El fideicomiso recompra las viviendas a precios por debajo del mercado cuando sus propietarios deciden revender o les exige que revenda sus hogares a otra familia que cualifique por sus ingresos, a un precio menor al del mercado.
- Las viviendas de equidad compartida y restricción escriturada ofrecen a las familias de bajos ingresos vivienda ocupada por el propietario, con escrituras que limitan la reventa —a un comprador que cualifique por sus ingresos— a un precio “asequible”, que se determina

mediante una fórmula. Los contratos que restringen la venta por lo general tienen una duración de al menos 30 años.

- Los programas de arrendamiento con opción de compra permiten que los participantes seleccionen un hogar, y una agencia de financiamiento compra el hogar a su nombre, y sirve de propietario inicial, deudor hipotecario y administrador de la propiedad por un período aproximado de tres años (Graves, 2011).

Wegmann et al. (2017) recientemente propusieron un marco alternativo a los enfoques tradicionales de la tenencia, que ven el arrendamiento y la propiedad como dos extremos de una escala unidimensional. En la escala tradicional, arrendar ofrece menos control sobre las opciones de vivienda y produce menos riqueza, mientras que la propiedad brinda más control y riqueza (Ilus. 1). En contraste, el método bidimensional de Wegmann et al (Ilus. 2) de analizar los modos de tenencia da cuenta de modos híbridos de tenencia que tienen diversos efectos sobre la acumulación de capital, los riesgos y responsabilidades financieras y legales, el control sobre las opciones de vivienda y el acceso a subsidios existentes. Este modelo presenta cómo los distintos tipos de tenencia producen distintos resultados. Dependiendo de la situación particular de cada familia, algunas formas de tenencia podrían no ser óptimas. Como sostienen los autores, este modelo analítico destaca la necesidad de revisar la relación entre subsidios, seguridad de la tenencia e inclusión, y la necesidad de ampliar el apoyo para que todo tipo de tenencia sea segura, lo que garantizaría el derecho a la vivienda.

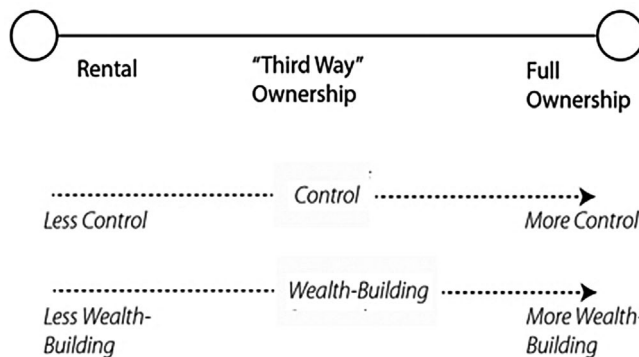


Ilustración 1: Concepción unidimensional de la tenencia, de Wegmann et al., 2017

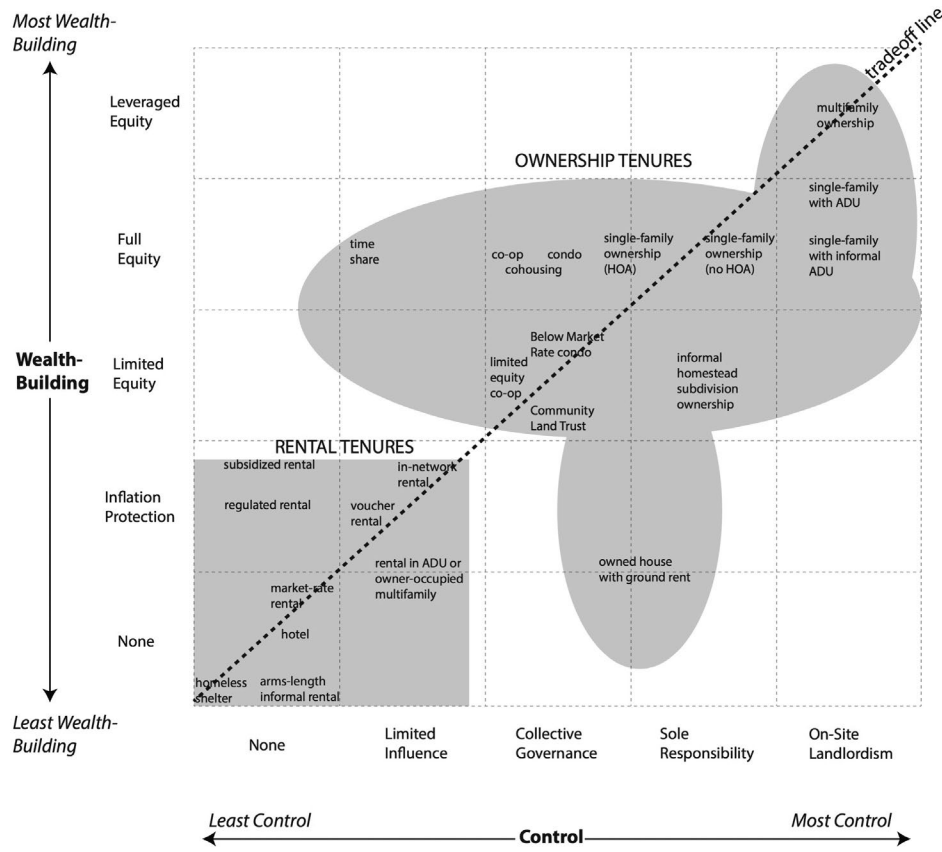


Ilustración 2: Concepción bidimensional de la tenencia, de Wegmann et al., 2017

Conclusiones

La informalidad urbana es un fenómeno global presente en todas las sociedades, incluida la de EE.UU., y la practican individuos y familias de todas las clases sociales. La informalidad por lo general se asocia con asentamientos informales grandes con condiciones de vida precarias donde los residentes carecen de la propiedad legal de sus tierras y viviendas. Sin embargo, la informalidad puede observarse en todas las escalas, incluida la violación de los códigos de zonificación y construcción en tierras legalmente poseídas. Aunque la informalidad a menudo se ve como una solución de bajo costo, fuera del mercado, a las necesidades de vivienda, la mayor parte de la vivienda informal se adquiere mediante transacciones en el mercado, a precios promedios más altos que los bienes raíces legales.

La concepción de la informalidad ha cambiado con el tiempo, lo que ha llevado a que se adopten diversos enfoques de política pública. La tendencia prevaleciente es no eliminar los asentamientos informales sino brindar los medios para formalizarlos y mejorarlos. Dependiendo de las inclinaciones ideológicas de quienes estén en el poder, la responsabilidad se coloca principalmente en el estado, el sector privado, los ciudadanos o una combinación de estos.

A pesar de la reducción de la pobreza en el mundo, la urbanización informal sigue siendo un motor esencial del crecimiento urbano. En todo el Sur Global, los desarrollos informales acogen desde 25% hasta más de 60% de la población urbana y, dado el continuo crecimiento de la población de África y el sur de Asia, estas cifras se espera que sigan creciendo. En Estados Unidos, estas tendencias son difíciles de cuantificar pues la informalidad que se relaciona con la vivienda y la tenencia de tierras tiende a ocurrir en zonas rurales o semirurales, tales como las “colonias”, o —con la excepción de los campamentos de personas sin hogar— dentro de propiedades legales y fuera de la vista del público.

Vivir en un asentamiento informal puede tener diversas repercusiones negativas sobre el bienestar de sus ocupantes. Algunos de estos efectos negativos se relacionan con las características de diseño y construcción de una vivienda, pero también están relacionados con las condiciones físicas del lugar donde está localizada. Estos problemas abarcan dimensiones sanitarias, económicas, sociales y culturales. En general, estos problemas pueden llevar a la reducción de la expectativa de vida y a menudo a la reproducción de la pobreza, la desigualdad y la precariedad.

Los esfuerzos de otorgamiento de títulos y de regularización han sido el foco de varios programas en América Latina. Aunque la mayoría de estos programas presuponen que los derechos de propiedad posibilitarán el progreso económico, las investigaciones demuestran que estos tipos de proyecto tienen resultados dispares. En muchos casos, el otorgamiento de título puede producir más informalidad y no necesariamente aumentará el acceso al crédito. Por otro lado, la tenencia legal se asocia con mejoras del capital social y humano.

La diversidad de programas de renovación que se han puesto en práctica ilustra algunos de los retos más complejos que enfrentan los proyectos de mejoras urbanas efectivos e inclusivos. Aunque los expertos y los académicos saben que los proyectos eficaces deben atender los problemas legales, físicos y sociales, y emplear diseños institucionales de gobernanza participativa, esto es difícil y costoso. La diversidad de casos mostrados en este informe apunta a varias lecciones. Primero, en los casos en que la capacidad institucional es limitada, como lo era en Guatemala después de la guerra civil, otras instituciones pueden intervenir y brindar el apoyo financiero e institucional requerido. Segundo, como muestra el caso de México, la participación ciudadana en las decisiones

presupuestarias y de gestión del proyecto no es suficiente para romper la tendencia a enfocarse en las necesidades inmediatas a expensas de soluciones de largo plazo, multidimensionales y de diversas escalas. El caso de Chile, en cambio, apunta a los beneficios de tener una sólida capacidad para gestionar la tierra y el territorio, y un gobierno que promueva la participación ciudadana y la colaboración pública-privada.

Por último, un reciente enfoque de la vivienda como derecho humano, la persistencia de retos legales, institucionales y de gobernanza a la regularización de la tierra, así como el creciente costo de la tierra urbana ha dirigido la atención hacia los programas de tenencia alternativos. Estos incluyen: cooperativas de vivienda, bancos de tierras, fideicomisos de tierras comunitarias y la propiedad conjunta, entre otros. Si bien las investigaciones sobre los efectos de los mecanismos alternativos de tenencia son limitadas, las presuposiciones acerca de la relación entre la propiedad, la seguridad de la tenencia, la equidad social y el progreso económico tendrán que revisarse.

Bibliografía

- Acolin, A., Kim, A.M., 2017. Seeing Informal Settlements: The Policy Implications of Different Techniques to Identify Urban Growth Patterns from Satellite Imagery Using the Case of Informal Construction in Ho Chi Minh City.
- Bredenoord, J., van Lindert, P., 2010. Pro-poor housing policies: Rethinking the potential of assisted self-help housing. *Habitat Int., Equal Access to Housing* 34, 278–287. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.12.001>
- Calderón Cockburn, J., 1998. Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza. Lincoln Institute of Land Policy.
- Castells, M., 1984. *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. University of California Press.
- de Soto, H., 2003. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Books.
- Deininger, K., Augustinus, C., Enemark, S., Munro-Faure, P. (Eds.), 2010. *Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8580-7>
- Di Virgilio, M.M., Guevara, T.A., Arqueros, M.S., 2014. Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Rev. INVI* 29, 17–51.
- Donelson, A.J., Esparza, A.X., 2016. *The Colonias Reader: Economy, Housing and Public Health in U.S.-Mexico Border Colonias*. University of Arizona Press.
- Duhau, E., 2014. The informal city: An enduring slum or a progressive habitat, in: Fischer, B., McCann, B., Auyero, J. (Eds.), *Cities from Scratch: Poverty and Informality in Urban Latin America*. pp. 150–169.
- Durst, N.J., Wegmann, J., 2017. Informal Housing in the United States. *Int. J. Urban Reg. Res.* 41, 282–297. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12444>
- Erba, L.A., 2007. *Catastro multifinalitário: aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. Lincoln Land Institute, Cambridge.
- Fernandes, E., 2011. *Regularization of informal settlements in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, MA.
- Fernandes, E., 2008. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE Santiago* 34, 25–38. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>
- Field, E., Torero, M., 2006. Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. Working paper, Department of Economics, Harvard University, Cambridge, MA.
- Galiani, S., Schargrodsy, E., 2010. Property rights for the poor: Effects of land titling. *J. Public Econ.* 94, 700–729.

- Graves, E., 2011. Variations on an America Dream: Alternative Homeownership Models. *N. Engl. Community Dev.* 8–14.
- Hirt, S.A., 2015. *Zoned in the USA: The origins and implications of American land-use regulation.* Cornell University Press.
- Holston, J., 1991. Autoconstruction in Working-Class Brazil. *Cult. Anthropol.* 6, 447–465.
- Imparato, I., Ruster, J., 2003. Slum upgrading and participation: Lessons from Latin America. The World Bank.
- McTarnaghan, S., Martin, C., Srin, T., Collazos, J., 2016. Literature Review of Housing in Latin America and the Caribbean. Urban Institute and Habitat for Humanity.
- Merchan Rincón, L.M., 2016. Análisis De La Influencia Del Programa De Mejoramiento Integral De Barrios De Bogotá. Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, Bogotá.
- MINVU, 2014. *La Recuperación de Barrios a lo largo de Chile.*
- Mukhija, V., Monkkonen, P., 2007. What's in a name? A critique of 'colonias' in the United States. *Int. J. Urban Reg. Res.* 31, 475–488.
- Mukhija, V., Monkkonen, P., 2006. Federal colonias policy in California: Too broad and too narrow. *Hous. Policy Debate* 17, 755–780.
- Perlman, J., 2010. *Favela: Four decades of living on the edge in Rio de Janeiro.* Oxford University Press.
- Perlman, J.E., 1980. *The myth of marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro.* University of California Press.
- Riley, E., Fiori, J., Ramirez, R., 2001. Favela Bairro and a new generation of housing programmes for the urban poor. *Geoforum* 32, 521–531.
- Roy, A., AlSayyad, N., 2004. *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia.* Lexington Books.
- Smolka, M.O., Damasio, C., 2005. The social urbanizer: Porto Alegre's land policy experiment. *Land Lines* 17, 11–14.
- Smolka, M.O., Larangeira, A. de A., 2012a. Informality and poverty in Latin American urban policies, in: *The New Global Frontier.* Routledge, pp. 113–128.
- Smolka, M.O., Larangeira, A. de A., 2012b. Informality and poverty in Latin American urban policies, in: *The New Global Frontier.* Routledge, pp. 113–128.
- UN Habitat, 2016. Issue Paper 22, Informal Settlements. Presented at the UN Habitat III, New York, p. 9.
- United Nations General Assembly, 2018. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. United Nations.
- Vale, L.J., 2007. The ideological origins of affordable homeownership efforts. *Chas. Am. Dream New Perspect. Afford. Homeown.* 15–40.

- Wacquant, Loïc, Wacquant, Loic, Howe, J., 2008. Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality. Polity.
- Ward, P.M., 2010. Colonias and public policy in Texas and Mexico: Urbanization by stealth. University of Texas Press.
- Wegmann, J., 2015. The hidden cityscapes of informal housing in suburban Los Angeles and the paradox of horizontal density, in: Buildings & Landscapes: Journal of the Vernacular Architecture Forum. JSTOR, pp. 89–110.
- Wegmann, J., Schafran, A., Pfeiffer, D., 2017. Breaking the double impasse: Securing and supporting diverse housing tenures in the United States. Hous. Policy Debate 27, 193–216.

El **Centro para una Nueva Economía (CNE)** es el primer y más importante think tank de Puerto Rico, un grupo independiente y no partidista que aboga por el desarrollo de una nueva economía para Puerto Rico. Durante los últimos 20 años, CNE ha trabajado para que Puerto Rico sea más productivo y estable a través de sus oficinas en San Juan y Washington, D.C. Informamos los debates de política pública vigentes y buscamos soluciones para los problemas más importantes y complejos de desarrollo económico analizando datos rigurosamente y produciendo investigaciones empíricas robustas. CNE es una organización sin fines de lucro 501(c)(3) que no solicita ni acepta financiamiento del gobierno. CNE depende de las donaciones de individuos, instituciones privadas y organizaciones filantrópicas.