



CENTRO POR EL  
DERECHO A LA VIVIENDA  
Y CONTRA LOS DESALOJOS

Año 2\_Nro. 3  
Julio 2009

# Boletín\_ Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina 2009 | #03

Especial sobre Regularización  
de la tenencia de la tierra

PAG 02

Editorial

Regularización de la tenencia de la tierra. Un camino hacia la efectivización del derecho a la ciudad y a la vivienda.

Por Karla Moroso

PAG 04

Política de titulación de tierra urbana / Perú

Paradojas y contradicciones

Por Julio Calderón Cockburn

PAG 06

Regularización de los Asentamientos Informales / Guatemala

Logros en la legislación del suelo que se contraponen a un tímido cumplimiento en la regularización efectiva de asentamientos informales.

Por Sandra Drummond Lewis

PAG 08

Asentamientos informales / América latina

Por qué es mejor regularizar que relocalizar?

Por Raúl Fernández Wagner

PAG 09

Regularización de la tenencia de la tierra en América Latina: cuestiones - clave para la agenda de la región

Por Betania Alfonsín

PAG 12

Créditos | Apoyos



No hay dudas que vivimos en ciudades caóticas, fruto de un proceso de urbanización que impulsó el crecimiento “desigual” de las ciudades en el mundo. Esta realidad se refleja en la pobreza y exclusión socio-territorial de más del 30% de la población urbana que no goza de seguridad jurídica ante posibles amenazas de desalojo, ni cuenta con acceso a los servicios básicos como: salud, educación y saneamiento. Por otro lado, ello torna a esta porción de la población vulnerable a las de-

mandas del mercado, expulsándola de sus territorios<sup>1</sup>, y quedando condenados a vivir en los lugares “inservibles” para el mercado, inadecuados, degradados o aún “necesarios” al equilibrio del medio ambiente. Esta situación constituye una grave violación al derecho a la vivienda protegido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Art.11) y en la Observación General Nros. 4 y 7 del Comité DESC de la ONU.

Como respuesta a este desafío, surgieron –a mediados del siglo XX– los movimientos que impulsaron la idea de desarrollo sustentable y que influyeron en la Agenda internacional para revertir este cuadro que asocia “graves problemas socio-ambientales” al crecimiento “excluyente” de las ciudades. Dichas agendas, en América Latina, junto a las normas internacionales de derechos humanos mencionadas, tuvieron un importante grado de influencia para que muchas Constituciones las incluyeran como

“derechos garantizados”. A partir de ello, en algunos países, se impulsaron programas gubernamentales para promover procesos de inclusión de los habitantes de bajos ingresos en las ciudades, dentro del que se encuentra la regularización de la tenencia de la tierra.

Partiendo de esta perspectiva, los artículos de la presente edición pueden dividirse en tres bloques. El primero ellos, más expositivo, compuesto por los artículos de Julio Calderón y Sandra

Drummond. Traen relatos sobre los procesos de regularización de la tenencia de la tierra implementados en Perú y en Guatemala. En el segundo bloque, de carácter más argumentativo, se ubica Raúl Fernández quien defiende la regularización de los asentamientos en lugar del reasentamiento con base en tres fundamentos. Como cierre, Betânia Alfonsin apunta cuestiones clave en los países de América Latina para una agenda regional de regularización de la tenencia de la tierra.

Todos los artículos abordan los diferentes aspectos de la regularización de la tenencia de la tierra en relación con la perspectiva de derechos humanos, la cual debe entenderse como un proceso amplio que trasciende la simple "titulación", o aún la urbanización de un asentamiento. El escenario a partir del cual este proceso interviene, exige una mirada interdisciplinaria sobre la ciudad, entendiendo todas sus complejidades. Siendo así, la implementación de un proceso de regularización de la tenencia de la tierra sólo es posible si partimos del conocimiento pleno de sus causas. De esta forma, será factible construir un pacto entre los diferentes actores que componen la ciudad, definiendo así las estrategias para la erradicación de la irregularidad.

Estas estrategias deben tener carácter pluridimensional, actuando en diferentes dimensiones: jurídica, urbana, física, social, económica y ambiental y un enfoque interdisciplinario, pues presupone la interacción e intersección entre estas diferentes dimensiones. Se trata de la planificación de una política que debe incidir al mismo tiempo en la garantía de la tenencia ejercida para fines de habitación, tanto como en la mejora del ambiente urbano y en el rescate de la ciudadanía de las familias que habitan estos asentamientos.

La regularización de la tenencia de tierra – en tanto proceso que procura la garantía del derecho humano a la ciudad y a la vivienda – presupone garantizar la dignidad del ser humano.<sup>2</sup> En este sentido, debe garantizarse no solamente la tenencia o la urbanización, sino la inclusión de las comunidades de los asentamientos informales a la ciudad. Para ello, es necesario considerar a estas comunidades, partiendo de sus luchas, de sus culturas y de sus historias, involucrándolas no como objetos o víctimas de las violaciones, sino como sujetos de derechos, protagonistas de sus procesos.

Para ello, se hace necesario promocionar los procesos de regularización de la tenencia que se traducen en prácticas

de gestión compartida y participativa, por medio de propuestas políticas, con el objetivo de hacer llegar a las personas, preceptos que las fundamentan. En este sentido, Brasil, a través de la inserción de los derechos fundamentales en la Constitución, especialmente del derecho a la ciudad y a la vivienda, y los principios de la función social de la propiedad<sup>3</sup>, de la obligatoriedad de planeación<sup>4</sup>, de la gestión democrática y justa distribución de los beneficios de la ciudad<sup>5</sup>, de la reglamentación de estos derechos por el Estatuto de la Ciudad y Planes Directores Municipales, logró avances significativos en los últimos años. Sin dudas, la sociedad brasilera se armó de fuertes elementos capaces de garantizar una transición de modelos que puede orientar a muchos países de América Latina en este camino.

En dicho contexto, la regularización de la tenencia - entendida como proceso -, se convierte en una importante herramienta en la lucha por la efectivización del derecho a la vivienda y a la ciudad, aún si hasta el momento no se advierten sus reflejos en la ciudad y en la vida de las personas. Sin embargo, no podemos desconsiderar estos avances, sino tratar de implementarlos.

Y esta implementación depende de la ruptura de diversas barreras políticas, sociales, culturales y económicas que sólo será posible a partir del "empoderamiento" de la sociedad civil y de una cultura de derechos humanos, reflejada – sobretodo - en los procesos sociales promovidos por los pueblos en la lucha por su dignidad y en defensa de sus vidas.

---

1. De forma singular, "territorio" puede ser entendido como un espacio formateado a partir de la forma como las comunidades ocuparon y ocupan el espacio en el tiempo. En este sentido, este espacio acaba reflejando el nivel de vulnerabilidad social de cada una de las comunidades, y este reflejo condiciona los procesos sociales, urbanos, jurídicos, económicos y políticos de estas comunidades.

2. La dignidad del ser humano es entendida como la oportunidad de acceso a los bienes y servicios necesarios para la vida, como salud, educación, trabajo, vivienda, medio ambiente, y todas las demás garantías sociales.

3. Artículo 182 y 183 de la Constitución Brasileira.

4. Artículo 174 de la Constitución Brasileira.

5. Artículo 145 de la Constitución Brasileira.

---

\* Karla Fabrícia Moroso es Researcher Officer para Brasil de COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions).

# Política de titulación de tierra urbana / Perú Paradojas y contradicciones.

Por Julio Calderón Cockburn\*

En el Perú, la política de regularización de la tenencia de la tierra,<sup>1</sup> implementada de 1996 a 2009, se ha limitado a distribuir títulos de propiedad. Y en este proceso, no se ha considerado la opción de proporcionar infraestructura y servicios urbanos a la población. Aunque la política ha sido calificada como exitosa, debido a la agilidad en el otorgamiento de los títulos registrados, los impactos no se están produciendo en la medida de lo esperado, algo que intentaremos mostrar recurriendo más a las explicaciones que al relato y descripción de los acontecimientos.

## Una política de regularización de la tenencia de la tierra que excluye aspectos urbanísticos

No deja de ser paradójico que una política de regularización de la tenencia de la tierra, exclusivamente orientada a lo jurídico -y que ha dejado de lado los aspectos urbanísticos para más adelante- haya sido presentada en el Perú como una panacea a los "males" de la pobreza urbana. Esto es algo, por decir lo menos, extraño u opuesto a la común opinión y al sentir de las personas. La separación del aspecto "urbanístico" y "jurídico" de la regularización, en realidad, dilata el cumplimiento pleno del derecho a la vi-

vienda que el Estado debe garantizar a sus ciudadanos.

Frente a esta situación, podría pensarse que el Estado debería disculparse ante la ciudadanía por una política tan limitada y de bajo costo. No obstante, las autoridades gubernamentales del Perú -junto a la cooperación multilateral- han sostenido esta política al punto de considerarla una solución masiva al problema de la pobreza urbana tanto en Perú como en el Tercer Mundo. Entonces, ¿Cómo entender esta postura y accionar gubernamental?

En el Perú, la "reducción" de la regularización de la tenencia de la tierra a sus aspectos jurídicos ha sido asumida como "natural" por muchos agentes, y no recibe los reparos y cuidados que sí recibe en otros países de la región como Brasil y Uruguay. Para ello, existen explicaciones históricas y directamente vinculadas a la época en que la aplicación de las políticas neoliberales se impusieron en el país. Hay un historial de relaciones de clientelaje y populismo entre las élites y las poblaciones populares y de bajos recursos, instaurado desde la década de 1960 que ha establecido una suerte de "pacto", según el cual, la demanda de "vivienda fue reducida a la de "suelo".



La aplicación de las políticas neoliberales en la década de 1990, en el clima generado por el Consenso de Washington y la reducción del papel del Estado, conllevaron en 1993 a la aprobación de una Constitución en Perú que eliminó el derecho a la vivienda que había sido consagrado en la Constitución de 1979. El régimen neoliberal no estaba dispuesto a orientar fondos para una política habitacional, pues la idea era que el mercado aportaría las “soluciones”. En este marco, las elites asumen la idea del derecho a la propiedad (privada) como solución a los “males” de la pobreza, propuesta levantada desde el discurso liberal – individualista de Hernando de Soto<sup>2</sup> (El Otro Sendero, 1986, El Misterio del Capital, 2000).

En este contexto, la política de formalización de la propiedad - en el Perú - muestra una situación contradictoria. Si bien las metas se alcanzaron con creces – pues entre 1996-2006 se distribuyeron 1.7 millones de títulos- los supuestos beneficios del uso de la propiedad, no están ocurriendo. Obviamente, hay puntos de debate. Al 2004 el Instituto Libertad y Democracia, ligado a De Soto, afirmaba que con una inversión de 38 millones de USD se había brindado a los pobres un beneficio neto de 9,400 millones de USD. No obstante,

sólo menos del 2% de la población con títulos de propiedad había accedido a garantías hipotecarias. Por otro lado, aunque el valor de los predios se elevó, ello ha resultado ser una buena noticia para los que están vendiendo pero no para aquellos que están comprando. Los compradores de las viviendas y terrenos con títulos no están registrando a los nuevos propietarios con lo cual, el registro puede volverse obsoleto y los propietarios no pagan sus impuestos a las municipalidades.<sup>3</sup>

Las contradicciones entre cumplimiento de metas e impactos revelan debilidad en la concepción de esta política pública. Bajo el supuesto metafísico del individuo racional orientado hacia el beneficio, se estableció un nexo de causa entre la tenencia del título y resultados como el acceso al crédito de la banca formal, la formalización de los mercados inmobiliarios y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, los pobres y la población titulada en general han estado lejos de comportarse como el *homo economicus* esperado. De allí que las justificaciones oficiales a la política de titulación parecen ofrecer soluciones antes que los problemas de los pobres del mundo a los problemas de los mismos economistas que las sustentaron

(Timothy Mitchell (*The work of economics: how a discipline makes its World*).

### Hacia políticas habitacionales integrales

En contraposición, es necesario definir políticas públicas sobre los avances conseguidos en la implementación de diversas políticas. Es necesario ratificar nuestro punto de vista de que la regularización de la tenencia de la tierra debiera ser parte de una política habitacional integral, destinada a cortar el círculo vicioso de la informalidad. En esa medida:

- La titulación debe orientarse hacia la consolidación de la vivienda popular, vinculando los títulos con el subsidio habitacional público. Hay avances en esa perspectiva con las innovaciones que se vienen llevando a cabo por el Gobierno actual, a través del Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH), tales como subsidios a los “autoconstructores”, bonos para registrar las edificaciones construidas, etc.

- Es necesario que el sector público promueva programas de acceso ordenado al suelo urbano en coordinación con las municipalidades, cortando de raíz los mecanismos de informalidad que la ciudad genera (invasiones de tierras, mercados inmobiliarios ilegales).

La formulación de las políticas requiere preocuparse más por conocer ese mundo urbano popular ajeno y desconocido a las élites. Concebir al “hombre urbano popular” no como un sujeto racional, sino como alguien que enfrenta y pone en juego sus símbolos, capitales, sentimientos y temores. Sobre esa base, las políticas habitacionales deberían postular un derecho a la vivienda y un derecho a la ciudad.

1. Se refiere a otorgar un título de propiedad sobre un determinado terreno o propiedad (o ambos).

2. Hernando de Soto es un economista y empresario peruano que dirige el Instituto Libertad y Democracia.

3. El propietario aunque no venda su casa, debe pagar un impuesto predial a la municipalidad cada año y no lo está haciendo

\* **Julio Calderón Cockburn** es sociólogo por la Universidad Católica (PUCP) de Lima, Doctor por la Universidad de San Marcos y Maestro por la FLACSO de México. Es profesor de la PUCP y de la Universidad de Ingeniería y consultor. Es autor y coautor de unos 40 libros sobre la problemática social y urbana; entre ellos, «La Ciudad ilegal. Lima en el siglo XX» (2005) y «Mercado de Tierras Urbanas, Propiedad y Pobreza» (2006).  
Contacto: calderon@chavin.rcp.net.pe

# Regularización de los Asentamientos Informales / Guatemala

## Logros en la legislación del suelo que se contraponen a un tímido cumplimiento en la regularización efectiva de asentamientos informales.

Por Sandra Drummond Lewis \*

Pag 06

Boletín  
Derecho a la Vivienda  
y a la Ciudad en América Latina  
Año 2\_Nro. 3 | Jul 2009

A pesar de ciertos avances en materia de legislación del suelo a partir de la década de 1990, pocos han sido los alcances reales y muchas las deficiencias en la regularización de asentamientos informales en Guatemala. Ello responde – básicamente - a que estos procesos que no forman parte de las políticas urbanas, se han implementado en un marco de desarticulación entre la legalización del suelo con un reordenamiento en el uso del suelo y el mejoramiento de las condiciones socio-habitacionales en los asentamientos. Situación que impide la integración socio-espacial de los asentamientos a la ciudad, y a sus habitantes, mejoras sustanciales en calidad de vida y derecho a la ciudad.

En Guatemala, cuando se utiliza el término “asentamiento precario” o “informal”, se refiere a asentamientos con diferentes niveles de precariedad, y son producto – en su gran mayoría -de la “ocupación” de terrenos públicos. En cuanto a su ubicación geográfica, dichos asentamientos se concentran en los municipios de Guatemala, Villa Nueva y Chiantla de la Región Metropolitana<sup>1</sup>, y a lo largo de línea férrea del país.

Si bien la informalidad es un fenómeno que afecta a un porcentaje significativo



de hogares en Guatemala, existen grandes diferencias y rezagos en información que impiden dimensionar dicho fenómeno. La fuente oficial más reciente, el Censo Nacional del 2002, identificó únicamente 76 asentamientos precarios a nivel nacional. Sin embargo, sólo a lo largo de la línea férrea, se estima que existe un número similar al identificado en todo el territorio nacional. En la Región Metropolitana, de acuerdo a datos de las municipalidades, se estima que en el municipio de Guatemala existían 220 asentamientos precarios en 2004, y en Villa Nueva, 96 en el año 2008.

Durante la segunda mitad de la década de 1990, Guatemala comienza a abordar de manera más amplia<sup>2</sup> la regularización de asentamientos informales, con énfasis en la legalización del suelo. Ello se dio en el marco de un proceso de fortalecimiento del sector de la vivienda, resultado de compromisos adquiridos en ese ámbito, a través de la firma de los Acuerdos de Paz<sup>3</sup> en el país, convenios internacionales y la incidencia de organizaciones sociales involucradas en el tema.

A la fecha, los procesos de legalización de la tenencia del suelo con pocos aciertos y muchas deficiencias - han estado

respaldados por cuatro marcos legales<sup>4</sup> - creados desde 1997 a 2007. Sin embargo, estos procesos tienen una grave limitante: se han implementado en un marco de dispersión, poca transparencia y desarticulación entre la legalización del suelo y un "reordenamiento" necesario en el uso del suelo en los asentamientos; acciones de mejoramiento de las viviendas, dotación de infraestructura, reducción de riesgos, y aspectos como salud, educación, capacitación y generación de ingresos.

Que sucede, entonces, con los asentamientos informales que están en proceso de legalización de la tenencia de la tierra (o aquellos que ya han sido legalizados) a través de las instituciones del gobierno central pero no cumplen con la normativa urbana municipal? Seguirán siendo "irregulares" y excluidos de la "ciudad formal"? El gran desafío consiste entonces, en que las áreas que ya han sido legalizadas - y las que aún no puedan regularizarse - , se integren socio-espacialmente a la ciudad y se garantice a sus habitantes mejoras sustanciales en la calidad de vida y derecho a la ciudad.

A pesar de los pocos avances que se han dado en el tema de la regularización de asentamientos informales en Guatemala,

ha habido experiencias aisladas en las que ha sido clave la gestión y participación de la población - no como "beneficiarios", sino como socios -, logrando así: reordenar el territorio, regularizarlo, y mejorar tanto el hábitat como la calidad de vida de sus habitantes. Un ejemplo de estas experiencias fue la regularización de 5 asentamientos en El Mezquital, Villa Nueva, con una población inicial de aproximadamente cinco mil familias que, a través del Programa de Urbanización El Mezquital - PROUME 1994-1997, gestado y trabajado desde la participación comunitaria en todas sus etapas, logró el reordenamiento urbano de estas áreas, su legalización, dotación de servicios e infraestructura, vivienda y mejoras en salud. No obstante, lecciones de experiencias como ésta no han logrado trascender a un proceso a mayor escala, no ya desde una "perspectiva" de experiencia aislada, sino desde un enfoque de ciudad, donde la regularización de los asentamientos informales - junto a medidas preventivas que promuevan una oferta adecuada de suelo y vivienda para sectores de la población en situación de pobreza - formen parte de las políticas urbanas. Y para ello, debemos también aprender de la larga experiencia con que cuenta Latinoamérica en materia de regularización de asentamientos informales.<sup>5</sup>

1. La Región Metropolitana está conformada por 16 municipios y concentra más de la mitad de la población urbana del país, unos cuatro millones de personas.

2. Las experiencias que se ejecutaron previo a esta época fueron de carácter individual.

3. La Firma de los Acuerdos de Paz, entre el gobierno y la guerrilla en 1996 pusieron fin a 36 años de conflicto armado interno, abriendo espacios para la participación ciudadana, el diálogo y la negociación entre el Estado y la Sociedad Civil

4. El objetivo general de estos marcos legales ha sido legalizar la tenencia del suelo con fines habitacionales para familias guatemaltecas en situación de pobreza, asentadas en tierra propiedad del Estado, municipalidades, entidades autónomas y descentralizadas con vocación habitacional. Dentro de los requisitos y características de la legislación vigente figura que: (i) las tierras hayan sido ocupadas por las familias antes (tres años y medio como mínimo) que entrara en vigencia la Ley; (ii) las familias no posean otros bienes inmuebles; (iii) la extensión de los lotes urbanos no exceda los 120 metros cuadrados; (iv) estén destinadas a familias con ingresos promedio de hasta el equivalente a us\$375.

5. Buena parte de esta experiencia regional se encuentra compilada en la reciente publicación "Regularización de Asentamientos Informales en América Latina", editada y compilada por Adriana Larangeira, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

\* Sandra Drummond Lewis es arquitecta, posee una Maestría en Gestión Urbana del Institute of Housing Studies - IHS en Holanda; y estudios de post-grado y especialización en vivienda, desarrollo y ciencias sociales. Durante los últimos diez años, como consultora para instituciones nacionales y organismos internacionales, ha estado activamente involucrada en el tema de la vivienda, la informalidad y precariedad urbana en Guatemala. Actualmente, es directora de la Asociación para el Mejoramiento Habitacional de Guatemala - MEJORHA.

# Asentamientos informales / América latina

## Por qué es mejor regularizar que relocalizar?

Por Raul Fernandez Wagner\*

**La conformación de asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas es consecuencia de las dificultades de acceso al suelo impuestas por las condiciones de mercado y la distribución desigual de la riqueza. En este sentido, el suelo urbano representa una mercancía muy peculiar en el marco del proceso de urbanización. El modo en que se aúnan el individualismo con las formas jurídicas de la propiedad privada, sumado a la obtención de rentas sin límites, propicia condiciones diferenciales para los distintos sectores sociales respecto a la producción y consumo del espacio urbano.**

Los asentamientos informales constituyen la forma en que producen ciudad aquellos agentes y actores cuyas relaciones de mercado están regidas por otros principios y factores: donde prevalece la necesidad de estar bien localizados, tanto en la economía urbana como respecto a los equipamientos sociales, y la necesidad de resolver el alojamiento y aquellas demandas esenciales para la reproducción social. Todo ello, por encima de la especulación y la obtención de ganancias.

La emergencia de los asentamientos en las ciudades latinoamericanas ha sido problematizada - por lo general

- en forma muy negativa en sus comienzos y con algunos grados de tolerancia más recientemente. Ante la magnitud y lo irreversible del proceso, gobiernos y organismos internacionales han desarrollado políticas y programas de regularización (y urbanización) de los asentamientos, las cuales aún presentan un impacto moderado y/o no superan etapas experimentales.

No obstante, las claras demostraciones de la conveniencia de regularizar los asentamientos, aún persisten en muchos países y/o ciudades, políticas de relocalización de los asentamientos y desplazamiento de sus pobladores a otras localizaciones. Ello, tiene fundamentos ideológicos (de defensa de la propiedad privada) y económicos (de recuperación de tierras valiosas para el mercado).

Entonces... por que resaltar que corresponde regularizar más que relocalizar?

Porque, en primer término, no se puede soslayar que la formación de los asentamientos conlleva una responsabilidad del Estado por no haber previsto la demanda, ni los modos apropiados para satisfacerla en el conjunto de las políticas públicas (marco regulatorio del uso del suelo, planificación y otras políticas sectoriales como las de Vivien-

da). Ello genera una obligación de su parte. Pues, la regularización se debe efectuar sobre la base de un **principio ético**: es el Estado quien no ha cumplido con su rol de asegurar las condiciones de acceso a la ciudad, al suelo urbano, a la centralidad, en su debido momento, y por lo tanto, le corresponde subsanar el hecho.

Porque, en segundo término, partiendo de la base que los asentamientos no deben ser tratados como "problema" por su apariencia (barrio precario y/o de viviendas precarias, como enclaves de pobreza, como lugar peligroso, etc.), corresponde la regularización - principalmente - por un **principio político** de igualdad de oportunidades y de construcción de ciudadanía. Puesto que los asentamientos son parte de la ciudad, son barrios y por lo tanto, ciudad en construcción; son un espacio posibilitante de integración a redes sociales y de parentesco; son la puerta de entrada a la ciudad y - particularmente - constituyen el acceso a la economía urbana, a los equipamientos sociales y a la educación, y cultura que la centralidad urbana posibilita.

Porque, en tercer término, la regularización de asentamientos informales en lugar de la relocalización - salvo en

aquellos casos que razones ambientales de peso lo impidan -, también tiene aspectos muy específicos de tipo jurídicos y urbanísticos. La regularización, en este caso, más bien es necesaria por un **principio práctico**. Puesto que en términos urbanísticos significa la incorporación del barrio a la estructura urbana, la consolidación (e incluso la búsqueda mimetización) del barrio con la ciudad, y los servicios y equipamientos de la misma; y porque la regularización dominial otorga protección contra desalojos y respaldos jurídicos de los bienes producidos, además de permitir incorporar el suelo como un activo económico en la economía doméstica, y posibilitar accesos y obtención de otros recursos.

La regularización de los asentamientos denota un claro avance en la búsqueda de ciudades más justas, sin represión ni desplazamientos de quienes sólo tratan de vivir en ella.

---

\* Raúl Fernández Wagner es Profesor Asociado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. Ha sido Director de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata y es Director de la Especialización de Posgrado Gestión Local del Hábitat en la UNR. Integra el Movimiento por la Reforma urbana en Argentina.

# Regularización de la tenencia de la tierra<sup>1</sup> en América Latina: cuestiones - clave para la agenda de la región

Por Betania Alfonsin\*



La presencia de asentamientos humanos considerados “irregulares”, “informales” o aún “ilegales” en las ciudades latino-americanas es estructural al proceso de urbanización “capitalista” de la región. São Paulo, Caracas, Buenos Aires, México D.F., Bogotá, Lima, San José... no hay ciudad latinoamericana, sea ésta pequeña, de mediana extensión o grande, sea capital o ciudad del interior, que no tenga favelas y otras formas de asentamientos irregulares (parcelaciones clandestinas y *cortiços*,<sup>2</sup> por ejemplo) en donde vive una parte significativa de la población. La inseguridad de la tenencia, la vulnerabilidad de las casas, la ausencia de infraestructura y servicios y la ocupación desordenada del suelo son ca-

racterísticas comunes a los asentamientos “auto-producidos/creados” por la población de baja renta de las ciudades. Ello resulta en una fragilización/violación del derecho humano a una vivienda digna.

La regularización de la tenencia de la tierra, por ser una cuestión vinculada a la promoción de derechos económicos, sociales y culturales (ESC) y por afectar a un porcentaje bastante elevado de la población latinoamericana, ya está presente en la agenda de las políticas urbanas y habitacionales de la mayor parte de los países de la región. No obstante, se observa una disparidad en el trato de la regularización de la tenencia de la tierra que puede ser atribuida a diversas

causas, tales como: (i) diferentes formas de comprensión del fenómeno de la irregularidad y de sus causas estructurales; (ii) peculiaridades culturales que redundan en concepciones diferentes acerca de los objetivos y del alcance de una política de regularización de la tenencia de la tierra; y (iii) la elección de prioridades/diversos énfasis en el trabajo de regularización de la tenencia de la tierra de cada país, con la consecuente implementación de determinados instrumentos jurídicos y urbanísticos diferenciados y, en función de ello, una mayor o menor efectividad de las políticas.

Pese a la diversidad observada en América Latina, se puede apuntar algunas “cuestiones clave” presentes en

todos los países para la agenda referida a la regularización de la tenencia de la tierra a nivel regional. Así es que, a continuación, presento los temas en forma de preguntas, capaces de expresar la perplejidad del debate sobre cada una de estas cuestiones.

**1. Qué concepción de regularización de la tenencia de la tierra se aproxima a la efectivación del derecho humano a una vivienda digna? En el conocido caso peruano,** por influencia del economista Hernando de Soto, el Estado asumió un proyecto de titulación masiva y más de un millón de títulos de propiedad fueron distribuidos en las favelas (asentamientos informales) de la ciudad de Lima. En dicha interven-

ción, la titulación y la regularización jurídica y de registro, fue la dimensión/perspectiva asumida por el poder público. En este caso, la realidad "física" del asentamiento no fue alterada por dicha intervención, y la calidad de vida de los habitantes siguió en situación de precariedad. Los asentamientos regularizados continuaron estando sin condiciones mínimas de habitabilidad. En este sentido, la reducción de la concepción de regularización de la tenencia de la tierra a la de mera **titulación**, muestra toda su perversidad.

**También, en el famoso caso de Rio de Janeiro**, el Programa "Favela bairro" realizó una **urbanización a gran escala** en más de 50 favelas de la ciudad, en el marco de una pequeña intervención que redundó en significativas mejoras urbanas, incluyendo la re-localización de casas ubicadas en áreas de riesgo, la implantación de infraestructura, de muros de contención en los morros sujetos a posibles deslizamientos y en la implantación de varios equipamientos urbanos y comunitarios, alterando significativamente la habitabilidad del asentamiento y la calidad de vida cotidiana de los moradores de las favelas cariocas que fueron alcanzadas por esta medida. En esta intervención, sin embargo, contrario a lo que ocurrió

en Lima, la dimensión jurídica de la regularización se vio afectada por ciertas negligencias, y ningún título (que sea de propiedad plena o cualquier otro título) fue entregado a sus moradores y registrado. En este caso, el énfasis del Programa de Regularización era efectivamente la urbanización, y la seguridad de la tenencia no fue la "tónica" del Programa. Aunque la mayoría de las favelas cariocas sean antiguas y se encuentren en una situación bastante consolidada, es preciso recordar que las obras de urbanización agregan valor a la tierra urbana y es exactamente por ello que puede verse amenazada la seguridad de la tenencia de sus antiguos habitantes, si no hay una regularización jurídica.

La reflexión sobre estos dos casos, nos lleva a concluir que la *regularización fundiaria* debe estar orientada por una concepción que considere tanto la titulación como la urbanización del asentamiento, pues la seguridad de la tenencia y habitabilidad son elementos centrales para la efectivización del derecho humano a una vivienda digna y adecuada. Afortunadamente, en el caso brasileiro, legislaciones como el Estatuto de la Ciudad y otras más recientes (Medida Provisoria 459), adoptan directrices para la política urbana

que trabajan con esta concepción pluridimensional acerca de la *regularización fundiaria* y superan antiguos abordajes parciales respecto al tema.<sup>3</sup>

## 2. Que títulos jurídicos garantizan el derecho humano a una vivienda digna?

El derecho de propiedad se encuentra en el núcleo del ordenamiento jurídico que da soporte a la urbanización capitalista de América Latina y, por lo tanto, el "título pleno de propiedad" siempre surge en los debates sobre *regularización fundiaria* con una extraordinaria fuerza simbólica y cultural. Ahora, es falso presentar el título pleno de propiedad como un único camino. Es preciso siempre tener en cuenta, por más obvio que sea, que el objetivo de la *regularización fundiaria* está asociado a la promoción del derecho humano a la vivienda y el título de propiedad plena es uno de los tantos otros asociado a la idea de garantizar la seguridad de la tenencia y tutelar el derecho humano a la vivienda. Podemos citar títulos alternativos a la propiedad utilizados en el caso brasileiro, tales como la concesión de uso especial para fines de vivienda, la concesión colectiva, del derecho de superficie, etc. Además, el título de propiedad se presta a la reproducción de la propia urbanización capitalista, transformando la tierra en mercancía y, por lo tanto, amenazando la

sustentabilidad de la *regularización fundiaria*. Como tela de fondo del debate, lo que estamos tutelando con la *regularización fundiaria* es el "valor de uso y derecho a la vivienda" o "valor de cambio y derecho de propiedad"? Creo que ésta es una de las cuestiones centrales en nuestra reflexión.

## 3. Como integrar los procesos de regularización jurídica al planeamiento urbano de las ciudades latinoamericanas, dando visibilidad a los asentamientos informales en la normativa urbanística?

La "irregularidad" de los asentamientos "auto-producidos/creados" no se reduce a la ausencia de titulación, sino que se relaciona a la inobservancia del "zoneamiento" y del régimen urbanístico propuesto por los Planes Directores.<sup>4</sup> En este sentido, parece ser importante el reconocimiento de la presencia de estos asentamientos en las ciudades a través de la adopción de normas especiales de uso, ocupación y parcelamiento del suelo, por medio de instrumentos urbanísticos como las "zonas especiales de interés social" adoptadas por Brasil de forma paradigmática. En este sentido, las ZEIS<sup>5</sup> son una de las mayores contribuciones que la experiencia brasileira a la reflexión que América Latina tiene que hacer sobre la *regularización fundiaria*. Las **Zonas Especiales de In-**

**terés Social** reconocen que la ciudad es plural y que uno de los componentes del derecho humano a la vivienda es el respeto a la producción social y cultural del habitat. Aceptar la diversidad en la producción de la ciudad es enriquecer la concepción de democracia urbana y garantizar el derecho a la ciudad para todos y todas, pues, como recuerda Boaventura de Sousa Santos, “tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos “inferioriza”; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza”<sup>6</sup>

#### 4. Que instrumentos y políticas habitacionales adoptar para prevenir la producción irregular de la ciudad y garantizar el derecho humano a la vivienda digna antes de su violación?

La *regularización fundiaria* es una política habitacional que actúa de manera curativa, buscando garantizar el derecho humano a la vivienda digna ex post a la violación de este derecho, ya que la urbanización capitalista es estructuralmente “productora” de exclusión socio-territorial. No obstante, idealmente, el derecho humano a la vivienda digna debe ser garantizado ex ante la necesidad de los pobres a ocupar un terreno de forma irregular por no tener otra alternativa. Contentarse apenas con la *regularización fun-*

*diaria* es caer en una trampa de aplaudir la dinámica perversa de la urbanización capitalista. La *regularización fundiaria* debe estar acompañada, por lo tanto, de otras políticas que promuevan la prevención de la producción irregular de la ciudad a través de la oferta regular de lotes urbanizados y casas adecuada con precios compatibles a la renta de la población pobre de las ciudades. Se trata, tal vez, del principal desafío colocado en la agenda para los que militan en favor del derecho humano a la vivienda digna: la formulación e implementación de instrumentos y programas capaces de romper con el círculo continuo “producción irregular/regularización”. La tarea, sin embargo, no es simple, pues trata de actuar minando uno de los pilares centrales para la reproducción del modo capitalista de producción de las ciudades. Valientes tentativas, como el instrumento de urbanizador social, en el caso de Porto Alegre, fueron abortadas por gobiernos conservadores. Programas como “Mi casa, mi vida”, del actual gobierno brasileiro, apuestan a la expansión de la escala de oferta, pero descuidan el tema de la ubicación de estas viviendas, dejando escapar el hecho de que garantizar el derecho humano a la vivienda significa más que garantizar “abrigo” bajo cuatro pare-

**des y un techo. Garantizar el derecho humano a la vivienda digna es una pauta que hoy exige una lucha más amplia: una política urbana que exija el cumplimiento de la función social de la propiedad en las ciudades como condición para atender el derecho difuso a la ciudad sustentable.**

1. En portugués y en Brasil, del original Regularização fundiária: entendido como un proceso que tiene por objetivo la regularización territorial y jurídica de los asentamientos precarios.
2. Denominase en portugués - y especialmente en Brasil - a “habitaciones/cuartos colectivos” de casonas subdivididas donde viven hacinadas familias de clase media baja - muchas veces provenientes del interior -. En el Río de la Plata, ciudades de Montevideo y Buenos Aires, los cortiços se conocen como “conventillos”.
3. El Estatuto de la Ciudad, ley federal 10.257/01, incluye directrices para la política urbana en su artículo 2º, entre las cuales se destaca la directriz XIV, que dice: XIV -*regularización fundiaria* y urbanización de áreas ocupadas por poblaciones de baja renta mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, considerándose la situación socio-económica de la población y las normas ambientales.
4. Plano director es el instrumento básico de un proceso de planificación municipal para la implantación de la política de desarrollo urbano, orientando la acción de los agentes públicos y privados (ABNT, 1991).
5. Es un instrumento urbano (a ser reglamentado por los Planos Directores) que instituye áreas en las ciudades que deben ser utilizadas para la producción habitacional de interés social y regularización de asentamientos informales.

6. SANTOS, Boaventura de Sousa – Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos, in BALDI, César Augusto (Org.) – Direitos Humanos na sociedade cosmopolita, Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pg. 256; 272.

\* **Betânia Alfonsin** é professora universitária com atuação na área do Direito Urbanístico. Coordena grupos de pesquisa e extensão na área da regularização fundiária na cidade de Porto Alegre e coordena Curso de Educação a distância sobre “Dimensões Jurídicas das políticas urbanas na América Latina” junto ao Programa para América Latina e o Caribe do Lincoln Institute of Land Policy.



CENTRO POR EL  
DERECHO A LA VIVIENDA  
Y CONTRA LOS DESALOJOS

COHRE (Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos) es una organización no gubernamental, independiente y de actuación internacional comprometida con la defensa y la garantía plena del derecho humano a una vivienda adecuada para todos, y en todo el mundo. La institución promueve desde 1994 la búsqueda e implementación de soluciones al problema de la falta de vivienda y de condiciones inadecuadas de habitación. Para ello, trabaja junto a instituciones de derechos humanos y actúa en diver-

sas instancias intergubernamentales en su calidad de entidad registrada con estatus consultivo en Naciones Unidas (NU), Organización de los Estados Americanos (OEA) y estatus de observador en Unión Africana.

Para llevar adelante sus acciones, COHRE se organiza en Programas Temáticos (Programa del Derecho al Agua, Programa de Litigios, Programa del Derecho de las Mujeres a la Vivienda, Programa de Restitución de Vivienda y Propiedad y Programa Prevención de

Desalojos Forzosos) y Programas Regionales. Éstos últimos, se dividen en: Programa para África (COHRE – CA), Asia y Pacífico (COHRE - CAPP), Europa (con proyectos especiales) y Américas (COHRE - CAP).

Desde 2002 el Programa para las Américas (CAP) trabaja en la defensa del derecho a una vivienda adecuada en la región, brindando programas de capacitación, asistencia legal y promoviendo el derecho a la tierra de grupos minoritarios y comunidades marginadas en

asentamientos informales. Asimismo, CAP lleva a cabo acciones de incidencia a nivel nacional e internacional, misiones de investigación, litigios, monitoreo y promoción de campañas contra la práctica de desalojos forzosos.

El Programa organiza éstas y demás actividades en determinados países – foco donde trabaja conjuntamente con entidades locales. Los países donde actualmente se realizan dichas actividades son: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Honduras.

Apoyan  
esta publicación



Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament

**Boletín\_**  
**Derecho a la Vivienda**  
**y a la Ciudad en América Latina**  
Año 2\_Nro. 3 | Jul 2009

**Editor**  
Sebastián Tedeschi (Coordinador del Programa para las Américas de COHRE)

**Coordinación y producción**  
Soledad Domínguez (Responsable de comunicación del Programa para las Américas de COHRE)

**Equipo de trabajo de COHRE - Programa para las Américas – CAP**  
Claudia Acosta, Carolina Fairstein (Programa de Derecho al Agua),  
Fernanda Levenzon (Programa de Derecho al Agua),  
Daniel Manrique, Karla Moroso, Cristiano Muller, Soledad Pujó, Victoria Ricciardi (Programa Derecho a la Vivienda y Mujeres),  
Lucas Laitano Valente.

**Diseño**  
GLOT (www.glot.com.uy)

**Fotografías**  
**tapa** / Villa 31, Buenos Aires, Argentina / COHRE  
**pag 2 y 6** / Assentamento informal, Villa Nueva, Ciudad de Guatemala / Sandra Drummond  
**pag 4** / Assentamento consolidado, Villa El Salvador, Perú / Julio Calderón  
**pag 9** / Moradia Eldorado, São Paulo, Brasil / Latã Cannabrava

Este boletín es producido por:  
**COHRE – Programa para las Américas – CAP**  
Rua Jerónimo Coelho, 102/31  
Porto Alegre, RS - Brasil  
tel: + 55 51 3212-1904  
email: cohreamericas@cohre.org