

**Los programas de regularización: inclusivos y seguros para la población urbana?**

Nora Clichevsky.  
Argentina

**LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN: INCLUSIVOS Y SEGUROS PARA  
LA POBLACIÓN URBANA?**

*Nora Clichevsky, Investigadora Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y  
Técnicas-CONICET, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de  
Buenos Aires- UBA*

## ABSTRACT

El trabajo presenta un panorama de los programas de regularización dominial y mejora urbana ambiental, sus supuestos implícitos o explícitos, sus formulaciones e implementación, a partir de dos preguntas, que han sido nuestros ejes de análisis:

1. Los programas han significado inclusión social?
2. Los programas han servido para mejorar la seguridad urbana al interior de los barrios/áreas regularizadas y sus entornos urbanos?

Los programas han servido para la inclusión social, de manera parcial, según la magnitud del programa y los componentes del mismo, la localización, la población objeto de los programas y que, en relación a la seguridad urbana, depende, especialmente, de los componentes de los programas y de los países en los cuales se han implementado, con historias específicas de mayor o menor inseguridad, es decir que no se puede afirmar que todos los programas han mejorado la misma, pero que un número significativo tiende a ello..

## **INDICE**

### **1. INTRODUCCIÓN**

### **2. LA INFORMALIDAD /ILEGALIDAD URBANA**

#### **2.1. Un panorama sucinto**

#### **2.2. Informalidad e inseguridad urbana**

### **3. LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN/MEJORAMIENTO**

#### **3.1. Los supuestos desde los años noventa**

#### **3.2. El universo de los programas**

#### **3.3. La cantidad de soluciones proyectadas**

#### **3.4. Los costos para el Estado y la población**

#### **3.5. Procesos centralizados *versus* descentralizados a gobiernos locales**

#### **3.6. Programas nacionales para situaciones locales**

#### **3.7. Requerimientos, género y seguridad**

#### **3.8. Seguridad e instrumentos jurídicos**

#### **3.9. Regularización, participación e inclusión social**

### **4. ALGUNAS NOTAS FINALES Y RECOMENDACIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA**

## **SIGLAS**

## **INDICE DE CUADROS**

**Cuadro N° 1. América Latina y el Caribe. Población viviendo en la informalidad respecto al suelo, por países**

**Cuadro N° 2. Universo de Programas/Proyectos, por país, tipo de regularización e informalidad que legaliza**

**Cuadro N° 3. Costos unitarios y para los beneficiarios, por Programa/Proyecto**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Este artículo tiene por objetivo presentar resultados de un estudio de programas de regularización tanto dominial, como urbana e integral en la América Latina, y su impacto en la segregación e inclusión social y el papel de los municipios en dichos Programas<sup>1</sup>. El aumento de la magnitud de la población viviendo en diferentes tipos de informalidad, en un contexto macroeconómico de mayor inequidad que en décadas anteriores y la imposibilidad de brindar un hábitat adecuado a través de las políticas que se implementaban tradicionalmente en décadas pasadas, ha definido que los gobiernos encaren, especialmente desde la los años noventa del siglo pasado, políticas tendientes a mejorar la situación urbana de dichos hábitats informales y/o solucionar la situación de tenencia irregular de los mismos.

Los supuestos que han guiado la formulación y ejecución de los programas y proyectos son diversos, con diferentes énfasis, que han significado, también, distintos tipos de soluciones y resultados para la población que ha sido objeto de los mismos. En este trabajo se presenta un panorama de los programas, sus supuestos implícitos y/o explícitos, sus formulaciones e implementación, a partir de dos preguntas, que han sido nuestros ejes de análisis:

1. Los programas han significado inclusión social?
2. Los programas han servido para mejorar la seguridad urbana al interior de los barrios/áreas regularizadas y sus entornos urbanos?

Asimismo, las siguientes cuestiones han guiado el estudio: Sirven estos programas para combatir o aliviar la pobreza, como plantean los organismos internacionales? Son sólo paliativos, en algunos casos, muy parciales? Lo son sólo para una parte de la población que vive en la pobreza e incluso en la indigencia? Cuanta población que vive en la informalidad es o ha sido objeto de estos programas?

El trabajo se organiza con esta introducción, un capítulo dedicado a la informalidad y, en especial, los problemas de inseguridad que ella produce, un capítulo en el cual se exponen los programas destinados a la regularización dominial y/o urbano ambiental e integrales, en especial los impactos de los mismos sobre la seguridad y la inclusión socio urbana de la población objeto de dichas políticas. Finalmente, se exponen algunas notas finales y recomendaciones.

## **2. LA INFORMALIDAD /ILEGALIDAD URBANA**

### **2.1. Un panorama sucinto**

Se define lo informal como no integrado al sistema que se considera convencional; muchas veces ha sido el sistema formal el que produjo la informalidad. Si se es informal respecto de un sistema que es el establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de las reglas

---

<sup>1</sup> Componente Suelo urbano, Proyecto “Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones gubernamentales en ALC”. CEPAL, 2004-05

convencionales de la llamada formalidad<sup>2</sup>. Por lo tanto es necesario conocer esa informalidad para poder hacerla formal /legal/ regular. Es una necesidad vital de sectores de la sociedad que necesitan un lugar donde asentarse, pero no significa que se está frente a acciones abiertamente enfrentadas al sistema socioeconómico vigente; incluso no lo cuestionan abiertamente y se conectan claramente con el mismo de muy diversas formas (Riofrío, 2001).

Justamente por su carácter de ilegalidad, es difícil cuantificar la misma, pero hemos utilizado aproximaciones a la problemática, que se muestran en el Cuadro N° 1. La cantidad de tipos de informalidad es importante, desde las ocupaciones directas (villas, callampas, etc. hasta los mercados informales a través de las figuras de los “loteadores piratas” o “traficantes de tierra”. Para un panorama de los tipos de informalidad, ver Clichevsky, 2000.

**Cuadro N° 1. América Latina y el Caribe. Población viviendo en la informalidad respecto al suelo, por países**

País	Población en informalidad		
	N° asent.	N° pobl.	% pob. Inf/total
Argentina. C de Bs As		107.805	3,9
Argentina. Gran Bs As		594.781	4,3
Argentina. Rosario	91	96.196	8,28
Bolivia. Cochabamba			70(info. Urbana)
Brasil. Belém		359.785	28,11
Brasil. Belo Horizonte		723.323	32,30
Brasil. Goiânia		158.962	14,54
Brasil. Porto Alegre		287.161	21,11
Brasil. Recife		781.426	54,92
Brasil. Rio de Janeiro		1.092.783	19,56
Brasil. Salvador		875.033	35,82
Brasil. Santo André		120.500	18,56
Brasil. Teresina		133.857	18,71
Chile	538	160.047	1,06
Chile. Santiago	129	19516	
Colombia. Bogotá	1.378	1.400.000	22,1
Guatemala. AMG	175	347.186	Aprox. 20
Nicaragua			40
Nicaragua. Managua			50
Perú. Lima		700.000	10
Venezuela			40

Fuente: Clichevsky, 2006

A pesar de las políticas de regularización y otras destinadas a la construcción de vivienda para población de bajos ingresos, en la mayoría de nuestros países aun se registran ocupaciones. Por ejemplo, en Ing. Budge, en el Partido de lomas de Zamora perteneciente al Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA-, se han ocupado en 2008, 110 has.. En enero de 2009, las mismas habían sido “loteadas” en 96 manzanas con alrededor de 42 familias cada una --unas 15000 personas-- (Clarín, 25/01/09).

<sup>2</sup> Se está, pues, frente a la vieja propuesta que en los años sesenta proponía la integración de los marginales al sistema moderno como estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos.

## 2.2. Informalidad e inseguridad urbana<sup>3</sup>

El Estado ha reprimido, tolerado, admitido e incluso propiciado las ocupaciones de tierras por los sectores populares, según, básicamente, los objetivos de los gobiernos y la organización de la población; en ciertos momentos históricos, ésta última ha ganado terreno y en otras ha retrocedido. También ha tenido relación con el tipo de suelo que ocupa la población; por lo general, el Estado ha sido más proclive a aceptar la ocupación en tierras de escaso valor comercial y malas condiciones físico-ambientales, es decir, aquellas zonas menos rentables.

Las relaciones entre el Estado y los sectores pobres urbanos se relacionan, en parte, con las políticas que se adoptan para la regularización de las tierras; por ello, para una comprensión integral de las relaciones Estado-población no pueden dejarse de lado los siguientes aspectos:

- a) El régimen político. En el Estado, según el momento político y el grado de organización social, se encuentran representados distintos sectores en pugna, abriendo espacios y nuevas posibilidades a la aplicación de determinadas políticas que pueden beneficiar a la población pobre urbana; es lo que ha ocurrido en las últimas décadas en muchos países de la Región donde han vuelto a gobernar regímenes representativos.
- b) El grado de organización social de la población. El nivel de conciencia, y por lo tanto de lucha de las organizaciones primarias e intermedias, que teniendo como referente al Estado, plantean según el momento, un juego de oposición asumiendo una externalidad en relación al Estado, o bien, encuentran referentes en su interior. Asimismo, muchos casos de ocupación de terrenos de alto valor, han sido una estrategia de los pobres urbanos para presionar al Estado, no para quedarse en ellas sino para legitimar su derecho al suelo mediante la negociación posterior.
- c) La ideología del 'orden social'. En muchos casos se han erradicado asentamientos por el sólo hecho de que su nivel de organización es peligroso para la estabilidad del sistema socio-político-económico. Es lo que ha pasado en el Área Metropolitana de Buenos Aires durante los gobiernos militares entre 1966-1973 y 1976-1983. Los habitantes de las villas miserias fueron erradicados y desplazados hacia las áreas pobres del Gran Buenos Aires o enviados a sus lugares de origen, principalmente los extranjeros. Durante la última dictadura militar (1976-83), las erradicaciones de villas miseria se hicieron bajo el lema "la ciudad es para quién la merece" (Oszlak, 1992).

La irregularidad es un factor de ambigüedad pues se habita en una vivienda en la que el poblador se comporta como propietario y en su entorno inmediato se le reconoce como tal; sin embargo no puede acceder a beneficios que la sociedad otorga a los propietarios porque no puede comprobar legalmente ese carácter (Solís Pérez, 2002). La inseguridad en la posesión puede ser una fuerte causa de tensión y ésta se incrementa en la medida en que invierte mayores recursos para mejorar la vivienda. Se genera incertidumbre en la población por varios factores, siendo los principales: i. el desconocimiento del auténtico propietario y la probable aparición de otro con mejor derecho; ii. conflictos entre los

---

<sup>3</sup> En este punto, trataremos sobre los problemas de inseguridad en relación a las ocupaciones de tierra, sin desconocer la inseguridad provocada por la violencia (robos, asesinatos, narcotráfico, etc.)

actores por las relaciones de poder que se dan alrededor del control del acceso a la tierra entre propietarios, fraccionadores, colonos, nativos, etc.; iii. los conflictos con la autoridad para cumplir condiciones reglamentarias que se diseñaron para procesos regulares, aunado a que por la condición de irregular impiden que determinadas demandas sea exigibles, particularmente en lo que se refiere a la incorporación de los servicios; iv. las dificultades con los vecinos por las colindancias o las servidumbres de paso; al construir se prioriza la vivienda y se posterga la delimitación del terreno y en ocasiones al hacerlo surgen problemas con los vecinos por la disputa de alguna fracción que ambos consideran propia.

Aun en la actualidad, aunque la mayoría de los países de la región están gobernados por regímenes definidos a través del voto, la inseguridad persiste y se han dado casos de desalojos. Por lo tanto, la seguridad de la tenencia aun hay que conquistarla, en especial en algunos países de América Latina dado que algunos de los Estados actúan a "dos puntas": por un lado regularizan - o pretenden hacerlo- y por otro continúan con prácticas que parecían superadas, como las expulsiones violentas.

Entre ellos, en el AMBA, Argentina, un masivo, y por momentos violento desalojo, se produjo en un predio de la localidad bonaerense de Villa Fiorito, donde habitaban unas mil personas. Efectivos policiales apoyados por operarios con máquinas removedoras y palas, entraron al terreno de 140 x 300 metros, tirando abajo las precarias casillas de chapa, maderas y cartón (Clarín, 11/06/2002). En 2009, todavía los desalojos existen, como en Perú, Argentina y Venezuela.....

Un ejemplo que se repite en otros países, como en Buenos Aires en la villa de Retiro (Clichevsky, 2003), es la que muestra este caso en Colombia. Los moradores de Chapinero Alto, al noreste de Bogotá, han enfrentado 30 años de intentos de desplazamiento y desalojo. Conforme las haciendas se fueron cerrando y vendiendo para dar paso a la expansión urbana, los trabajadores no tuvieron más alternativa que quedarse a vivir en las colinas, cuyo valor era considerado despreciable por los promotores de mediados del siglo XX (Everett, 1999).

A principios de la década que se inicia en 1970, los anuncios del plan de construcción de una autopista generaron una oleada especulativa y varios intentos de expulsión. Los moradores y sus aliados en universidades e instituciones religiosas formaron un frente social masivo que impidió varios desalojos, pero que no pudo detener la especulación. Para la época de finalización del proyecto (mediados de los años ochenta) pocas familias habían tenido que salir para dar paso a la carretera, pero los barrios tuvieron que volver a hacer frente a otra oleada de intentos de desalojo. A principios de los años noventa la amenaza surgió nuevamente, esta vez en nombre de proyectos de desarrollo sostenible y de las denuncias hechas por el gobierno y varios grupos privados, que afirmaban que los barrios pobres atentaban contra el frágil medio ambiente circundante. Desde ese entonces los ocupantes se han visto obligados a luchar de múltiples maneras para defenderse contra los intentos de desalojo, y tal clima de inestabilidad ha desalentado cualquier proyecto de mejora, tanto sea por parte de los moradores como por el gobierno.

Otro ejemplo es el del Municipio de Sao Pablo: entre fines de 1995 e inicios de 1996 se removió a 9600 personas de las zonas aledañas a un arroyo; ello no tenía justificativo

técnico en las obras viales que se iban a ejecutar, sino que el área estaba en pleno corazón de la región de mayor potencial inmobiliario de la ciudad en los años 90 del siglo pasado. Los habitantes fueron distribuidos en varios lugares muy lejos de donde estaban viviendo; les pagaron una pequeña indemnización y a varios de ellos los alojaron en un área de protección ambiental definida por el propio municipio. Algo parecido ocurrió en Espíritu Santo, donde el intendente incentivaba la ocupación de tierras de mangué, que se debían proteger desde el punto de vista ambiental por pertenecer a un sistema ecológico que debe preservarse.

En Paraguay<sup>4</sup> se ha denunciado la persecución a los dirigentes de la organización "Los Sin Techos"; son víctimas de la represión estatal no solamente los dos abogados y voceros de miles de personas que habitan los asentamientos de dicho país, sino que han sido desalojados casi 20.000 pobladores en Marquetalía, y detenido a cinco luchadores populares (Emanuelsson, 2003).

En Nicaragua, aun cuando por ley están suspendidos los desalojos, en la práctica se continúan desarrollando juicios y se siguen ejecutando los mismos, sin que funcionen debidamente los llamados jueces de la propiedad y los tribunales arbitrales, que no han pasado de ser un proyecto para justificar los fondos aportados por los organismos internacionales, pero que aún no han desempeñado ningún papel relevante, ya que según estadísticas solamente han resuelto un 10% de los casos en conflicto.

En el año 2001, el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos –CENIDH- conoció varios casos en los que autoridades judiciales violentaron el derecho de propiedad, las garantías del debido proceso, la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica de varias personas, al declarar nulas las Solvencias de Revisión y Disposición que en virtud de las Leyes 85 y 86, les fueron otorgadas por la Oficina de Ordenamiento Territorial –OOT-, legitimando el desalojo de sus terrenos.

En México, si bien no hay desalojos violentos, se producen procesos de expulsiones de campesinos, dado la expansión de las ciudades sobre tierras ejidales. Los ejidatarios son los más perjudicados porque el gobierno federal, a través del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra –CORETT-- tasa la tierra a muy bajo precio, y el dinero que les da a cambio de su tierra no les alcanza más que para emigrar. El dirigente estatal de la Unión General Campesina Obrera Popular –UGOCP- expuso que en Ciudad Juárez, Chihuahua y en Carolina del Norte en Estados Unidos se encuentran la mayor parte de los campesinos que, obligados por el crecimiento de las principales ciudades del Estado de Veracruz -- para citar un ejemplo-- y por "la utilidad pública" se expropiaron sus ejidos. La expansión urbana expulsa a los campesinos de áreas altamente productivas, "esto no sería malo siempre y cuando el poseedor de la tierra a cambio obtuviera una nueva opción de desarrollo" <sup>5</sup>coloca el mismo dirigente. El problema estriba en que el CORETT, en el mejor de los casos, paga las expropiaciones a muy bajos precios o simplemente regulariza la tierra, cambia el uso del suelo y deja fuera de este proceso a los ejidatarios.

---

<sup>4</sup> <http://www.rebellion.org/ddhh/31/05/03>

<sup>5</sup> <http://www.diariodexalapa.com.mx/14/06/03>

En otros países, como Chile y Perú los desalojos producidos hace décadas (Clichevsky, 1991) han estado estrechamente vinculados a la ocupación de terrenos privados, en los que los propietarios han logrado hacer valer sus derechos erradicando a las familias ocupantes con el apoyo del poder judicial y la fuerza pública. Cabe mencionar como ejemplo el caso de Lima: la mayor proporción de desalojos ocurrieron durante los gobiernos militares de principios de la década del 60 y la década del 70 del siglo pasado, donde el autoritarismo militar debía sentar el principio de autoridad. La invasión a Pamplona que dio origen a Villa el Salvador, la del Puente Huascar que originó al asentamiento del mismo nombre y la del Fundo Márquez en Ventanilla constituyen ejemplo de la denominada política de los bolsones<sup>6</sup>. Muchos de estos desalojos han sido violentos y en ocasiones han provocado la muerte de alguno de los pobladores. La mayoría de los asentamientos que lograron resistir a los intentos de desalojo contaron con algún tipo de apoyo político, sus luchas se desarrollaron en épocas donde el marco legal les era favorable y se enfrentaron a intereses económicos no muy sólidos que en todo caso no lograron hacerlos prevalecer frente a la decisión y nivel organizativo de los invasores. Es de destacar que en Lima la gran disponibilidad de terrenos eriazos que rodea la ciudad ha permitido que los pobladores desalojados pudieran encontrar otro sitio, aunque en terrenos cada vez más lejanos y en condiciones más desfavorables.

### **3. LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN/MEJORAMIENTO**

Los programas de regularización han surgido a partir de la existencia de la irregularidad /ilegalidad / informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; es una forma de su reconocimiento, de registrar que grandes porciones de la ciudad existen y se rigen por sus propias reglas, que son distintas de aquellas de la formalidad; en este sentido, se puede definir lo informal como espontáneo, que surge no estando en los planes.

En los programas ejecutados hace décadas, los resultados de estudios y evaluaciones revelaron que la regularización de la propiedad del suelo era un proceso costoso y engorroso y que obstaculizaba los logros de los proyectos. No se consiguió recuperar los costos en la forma proyectada por los organismos de financiamiento, lo cual afectó negativamente su replicabilidad y sostenimiento, y los impactos de los proyectos de lotes y servicios, por ejemplo, sobre la reforma institucional y política de los países fueron mínimos o inexistentes.

Durante la década de 1990, así como la descentralización y privatización emergieron como nuevos paradigmas, se hizo evidente la importancia fundamental de los gobiernos municipales en la gestión y orientación de los procesos de desarrollo urbano. Por otro lado, el aumento de la pobreza y por lo tanto de la informalidad urbana y la imposibilidad —desde las políticas del Estado— de brindar soluciones a la misma, como se especulaba hace décadas, a partir de la construcción de unidades de viviendas para cubrir las necesidades del creciente déficit, definió la necesidad de encarar el problema de la ciudad ilegal a partir de

---

<sup>6</sup> Esta política consistía en reubicar un número de familias invasoras a un terreno público, por lo general distante de la ciudad, cuya capacidad era bastante mayor a las de las familias reubicadas y recibir ahí otras familias de escasos recursos. demandante de terrenos donde vivir.

su legalización, de su “regularización”. Surgieron nuevas generaciones de proyectos de mejoramiento urbano ambiental de la ciudad así como nuevos programas de legalización.

Los mismos están orientados a solucionar los problemas: i. dominiales y ii. urbano ambientales -- mejora de servicios de infraestructura, vivienda, equipamientos, erosión, inundaciones, recolección de residuos, según los programas --, que se relacionan directamente con las formas que asume la ilegalidad. El i. ha sido más implementado, por poseer un menor costo, por la seguridad que significa la tenencia (dado que los habitantes no podrán ser desalojados) y por la hipótesis que lleva consigo, acerca de la mejora del hábitat que se produce cuando la población posee la propiedad, además de la posibilidad de ser objeto de crédito bancario. Algunos programas poseen un tercer objetivo, relacionado al rescate ético de las pobladores que habitaban la ciudad de forma segregada, social y espacialmente, con el objetivo que se conviertan en ciudadanos plenos; es una política de inclusión social, pero aun escasamente desarrollada..

### **3.1. Marco referencial y supuestos desde los años noventa**

A partir de 1990, los programas poseen como marco referencial y supuestos, los siguientes, que se explicitan e interrelacionan más o menos, según cada programa específico:

- La II Conferencia de HABITAT 1996, define la tenencia segura como uno de los dos objetivos fundamentales de las acciones que deben proseguir los gobiernos, a nivel mundial<sup>7</sup>. Ella adquiere una importancia sustancial para la población que vive en la inseguridad jurídica, dado los problemas de desalojos aun existentes en países de la región.

“La seguridad se deriva de que el derecho al acceso y al uso de la tierra y la propiedad está garantizado por un conjunto conocido de reglas, y de que ese derecho puede reclamarse ante la justicia. La tenencia puede adoptar varias formas en función de los marcos jurídicos y constitucionales, las normas sociales, los valores culturales y, en cierta medida, las preferencias individuales”  
“Al emprender esta Campaña, [de seguridad de la tenencia] Hábitat se centrará principalmente en la fortaleza de la seguridad, más que en la naturaleza y forma precisas en que se aplica la tenencia. Muy a menudo se cree que la seguridad en la tenencia entraña la propiedad individual absoluta (“propiedad privada”), que no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad.”(UN-HABITAT, 2004).

- El papel de los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo- BID- y BIRF (Banco Mundial). Desde los años noventa especialmente, los organismos internacionales y bilaterales de crédito financian, ya no políticas de vivienda, como tradicionalmente habían realizado, sino lotes con servicios, y posteriormente, legalización y mejoramiento de barrios. La atención se ha colocado hacia componentes de mejoramiento de infraestructura, provisión de equipamientos y reestructuración espacial de los asentamientos,

---

<sup>7</sup> El otro objetivo es el de la gobernabilidad

articulados o no a la regularización de la tenencia del suelo y la organización social y promoción de empleo.

- Las ideas del economista Hernando De Soto (1987; 2003), que ha estado por detrás de muchos de los programas exclusivamente de legalización dominial financiados por los organismos internacionales (principalmente por el Banco Mundial). Para De Soto, la tierra ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar; podrá pagar impuestos (que se relaciona con el ajuste fiscal y las reformas del Estado en los países latinoamericanos) y ser objeto de crédito en el sector financiero formal. Desde su Instituto Libertad y Democracia –ILD-, aboga por la aplicación de mecanismos que permitan el libre desarrollo del mercado del suelo e inmobiliario en general, siendo la regularización un mecanismo que formaliza un mercado existente y permite a los poseionarios obtener todos los beneficios potenciales que se derivan de la plena propiedad.
- El papel jugado por los gobiernos democráticos, especialmente desde los años noventa en algunos países, y su objetivo de prevención de la informalidad y la inclusión social, que definen los instrumentos utilizados para que la población viviendo en la ilegalidad no se multiplique.
- Hacer más inclusiva la ciudad para toda la población y que el área regularizada sea un barrio más de la ciudad; por un lado, por cuestiones de equidad; por otro, también los problemas ambientales de los pobres están llegando a la población rica....
- Hacer frente a la violencia urbana. Pero tenencia segura y/o mejoramiento urbano significa menor violencia? Un problema que se plantea en Medellín, Río de Janeiro, Tegucigalpa, entre otras ciudades. La violencia urbana, generada en muchos casos en los barrios informales, no se disminuye con la “propiedad” de la tierra, con los programas de mejoramiento urbano. Poseen otras causas, otros códigos, sobre todo relacionados a la droga y al tráfico de armas, en menor medida.
- Valorizar el entorno – que estos barrios desvalorizan-- en especial en la década del noventa, cuando los capitales financieros son atraídos por las inversiones en la ciudad.
- Para que los gobiernos locales posean más recursos a partir del pago de impuestos y tasas por parte de la población legalizada dominialmente y que toda la población se convierta en cliente de las empresas privatizadas de los servicios públicos.
- Para que la legalización sea un aliciente para mejorar sus viviendas y disminuyan los problemas de salud, los riesgos por vivir en áreas anegadizas, erosionadas, etc. a partir de la construcción de infraestructura y de equipamientos colectivos.
- Para luchar contra los narcotraficantes; aunque esto es difícil, pues incluso han tenido que negociar con ellos para poder mejorar algunos barrios, o legalizarlos.

- Para conseguir votos por tierra, que forma parte del clientelismo político.

Los programas surgen a partir de uno o varios de los supuestos y marco conceptual señalados, y sus concepciones se hallan más o menos implícitos o explícitos en su formulación. Hay modelos de programas distintos, de acuerdo a sus supuestos y la historia y contexto económico, político y social en el cual son formulados e implementados; existen complejas interrelaciones entre los supuestos, el contexto y los cambios de los mismos a lo largo del proceso de su formulación e implementación.

Y si bien en algunas realidades, los mismos han significado la legalización – más dominiar que urbana- de una cantidad importante de población, aun es mucha la cantidad que vive en la informalidad, y en algunos países que aun crece, a pesar de los programas implementados.

### 3.2. El universo de los programas

Las políticas de regularización se implementan a través de distintos instrumentos; en algunas realidades se hace a través de leyes o decretos específicos o a través de un marco legislativo; en otras, por Programas o Proyectos.

El Cuadro N° 2 presenta el universo de Proyectos/ Programas, que se han considerado en este trabajo, por países, tipo de regularización y tipo de informalidad que se legaliza<sup>8</sup>. Se identificaron 24 programas de regularización dominiar, además de un Decreto y dos Leyes de legalización dominiar, en 11 países. De programas de regularización urbana e integrales, se han identificado 47 Programas en 13 países (Clichevsky, 2006).

**Cuadro N° 2. Universo de Programas/Proyectos, por país, tipo de regularización e informalidad que legaliza**

Países	Tipos de Programas/ Proyectos			Tipo de informalidad que regulariza			
	Total	Dominiar	Urb./Integral	Ocupación T. Pública	Ocupación T. Privada	Mercado ilegal	Otros
Argentina	3	1	2	x	x		
Bolivia	4	4	-	x	x		
Brasil	18	4	14	x	x		
Chile	7	2	5	x	x		
Colombia	6	3	3	x	x		
Costa Rica	1	-	1				
Ecuador	4	1	3	x	x		
Guatemala	6	3	3	x			
México	5	2	3	x	x		x
Nicaragua	5	2	3	x			x
Paraguay	5	-	5				
Perú	2	1	1	x			
Uruguay	2	-	2				
Venezuela	3	1	2	x			
<b>TOTAL: 13</b>	<b>71</b>	<b>24</b>	<b>47</b>				

Fuente: Clichevsky, 2006.

<sup>8</sup> En algunos países se han tomado la totalidad de los mismos, como en Perú, mientras que en otros sólo una muestra representativa, como en Brasil. No se han podido considerar, por el tipo de investigación realizada los programas provinciales (que en algunos países, por ejemplo, en Argentina, son importantes) y locales, así como las políticas que no se constituyen en Programas/Proyectos, como es el caso del Municipio Metropolitano de Quito.

### 3.3. La cantidad de soluciones proyectadas

La cantidad de soluciones proyectadas es muy diversa e, incluso en algunos Programas, no poseen una explicitación de la cantidad de población objeto del mismo, como es el caso del Programa de Regularização Fundiaria –PRF- de Porto Alegre; otros surgen de alguna definición territorial: dar solución a las inundaciones, por ejemplo, entonces la población es toda la que se halla habitando en tales circunstancias, otros son un barrio determinado, o un proyectos piloto.

En un trabajo realizado en Brasil (IBAM, 2002), se han evaluado la cantidad de población objetivo, rente a la población viviendo en la informalidad; mientras que los proyectos en Belén y Salvador, solo tenía por objetivo regularizar a 1, 68% y 1,14%, respectivamente, de la población viviendo en la informalidad, en Goiania representaba el 9,46%, mientras que en Recife y Porto Alegre algo más del 38%, en Río de Janeiro algo más del 46% y en Teresina el 100%. Interesa señalar que los proyectos /programas que regularizaban a una cantidad mayor de población eran dominiales. Es que en muchos de los programas de mejoramiento urbano ambiental e integrales, la cantidad de soluciones respecto a la población viviendo en la informalidad es mínima, no solo en Brasil, como muestra el trabajo citado, sino también en Colombia y Argentina, para dar solo algunos ejemplos<sup>9</sup>.

Los programas de regularización dominial son más masivos, por poseer menor costo, por la seguridad que significa la tenencia (dado que los habitantes no podrán ser desalojados) y por la hipótesis que lleva consigo, acerca de la mejora del hábitat que se produce cuando la población posee la propiedad, además de la posibilidad de ser objeto de crédito bancario. Por ejemplo, en Perú se dieron cerca de 2 millones de títulos entre 1998 y 2004 (aunque aun hay población no legalizada, y ésta va creciendo; Clichevsky, 2006). Pero estamos de acuerdo con Kothari cuando afirma que la mera concesión de títulos de propiedad a las familias, sin garantizarles el acceso al agua, al saneamiento y a la electricidad, así como la seguridad del hogar y de la persona, incluida la igualdad de derechos a la mujer, sólo puede conducir a una infundada sensación de seguridad (Kothari, 2004). Es que la legalización exclusivamente dominial posee limitaciones, en especial el tipo de tierra que se legaliza en cuanto a localización (en áreas de riesgo) y falta de infraestructura, tamaño, etc.

Por otro lado, la utilización de las tenencias intermedias, en los programas de legalización – para hacerlos más masivos con menores costos y tiempos—son importantes, pero ello depende de la situación política de cada país, pues obviamente que dichas tenencias entrañan peligro de desalojo, dado que poseen vulnerabilidad jurídica (y aun los conflictos por la tierra y desalojos están presentes en varios países de la región). También es interesante señalar que aun perdura, en la región, una visión jurídica de la propiedad privada por sobre la visión –en algunos países constitucionalista—de la función social de la propiedad (Ferreira Carvalho, 2000). Y esta visión jurídica de la propiedad individual es la que hace peligrar la seguridad de las tenencias intermedias.

---

<sup>9</sup> En un contexto internacional en donde el aumento de la población viviendo en la informalidad aumentará en las próximas décadas (Payne, 2005)

### 3.4. Los costos para el Estado y la población

Los costos de la legalización, para el Estado y para los beneficiarios, son diferentes, dependiendo si se legaliza ocupaciones en tierra fiscal o privada (en cuyo caso es necesaria la expropiación o la compra directa, previa negociación con el/los propietarios de la tierra ocupada). En la mayoría de los programas /proyectos evaluados se legaliza exclusivamente la ocupación de la tierra fiscal. La forma que adopta la legalización en cuanto a pago de la tierra por parte de los beneficiarios y las formas de financiamiento son muy distintas según países; hay un amplio abanico desde los precios de venta “sociales” a precios casi de mercado; a estos precios se le adiciona, según los casos, los costos de mensura y escritura. El Cuadro N° 3 muestra los costos unitarios y para los beneficiarios, para los programas analizados.

**Cuadro N° 3. Costos unitarios y para los beneficiarios, por Programa/Proyecto**

PROGRAMAS	Costo unitario (US\$)	Costo beneficiario (US\$)
ARGENTINA. PROMEB- ARGENTINA. Rosario Hábitat	6.500 (hasta 2001)	Gratuito. Pagan por leg. Tierra s/prov.
ARGENTINA. “Programa Arraigo”	2 /m2	Pago simbólico
BOLIVIA. ARCO		Gratuito
BOLIVIA.ARCO - Cochabamba		Gratuito
BOLIVIA. Distrito 9 de Cochabamba		Gratuito
BRASIL ‘Papel Passado’	128.26	Gratuito
BRASIL. HBB-	3.333 costos urb 375 modulo hidráulico	133.33 (en trabajo)
BRASIL. (ex ‘Morar Melhor’)	4.853 urb.2.500 mat.	Gratuito
BRASIL. Programa ‘Pro Moradia’	4.853	Gratuito
BRASIL. PAT PROSANEAR		Gratuito
BRASIL. Villa-Barrio	700	
BRASIL. Proyecto Tierra	1.900	Gratuito
BRASIL. Urbanización de Igarapé Tucunduba	2.300	pagan regulr
BRASIL. - PEAR; PROAS	400	30+80 registro escrib
BRASIL. Política Habitacional. Goiania	3.900	Rel. pagan viviendas
BRASIL. Programa de Regularización Dominial en Porto Alegre	2.800	Legal gratuita Urb 2,8 mil a 3,20 mil/lote
BRASIL. PREZEIS Recife		Gratuito, hasta 150m2
BRASIL. PROAP-RIO- Favela-Bairro	4.500	Gratuito
BRASIL. Ribeira Azul	S/d	12% del costo de viv.
BRASIL. PIIS, Santo André	2.200	Leg. Gratuita.Pagan urbanización
CHILE. “Ciudad Mejor”		Gratuito
CHILE. Fondo Solidario de Vivienda	7.560 a 11.900	Previo 270/ flia
CHILE. Programa Chile-Barrio		Según/ componentes
CHILE. Programa Mejoramiento de Barrios – PMB-		Previo de 89 a 237
COLOMBIA. “TITULAR”		Gratuito
COLOMBIA. Subsidio en Especie		Gratuito
COLOMBIA. Reg. Tenencia		60 a 140
COLOMBIA. Desmarginalización		Gratuito
COSTA RICA. Alivio a la pobreza urbana y desarrollo del capital humano	4.500	
GUATEMALA. Programa de Urbanización de El Mezquital - PROUME	2.800 en vivienda 9,75 m2/ lote	Lote 20% Credito 15 años para el resto
GUATEMALA. Ventanilla Social	830	207
GUATEMALA. Programa Combate a la Pobreza Urbana	3.100	
PERU. PDP	50	Gratuito
PERU. MIDB. Programa Mi Barrio		100
URUGUAY. Programa de Integración de Asentamientos Irregulares –PIAI-	4.000	
VENEZUELA. Catuche	1.730 por persona	

Fuente Clichevsky, 2006.

### **3.5. Procesos centralizados *versus* descentralizados a gobiernos locales**

Si la descentralización es sólo de responsabilidades y no de recursos los programas pueden poseer una cantidad de problemas justamente por falta de recursos de los municipios. En programas que poseen financiamiento del BID, y que son descentralizados a los estados/provincias, los recursos también se descentralizan y pueden tener mejores resultados dado que la población puede participar más en las decisiones, por lo menos en la etapa de la implementación.

En El Salvador, por ejemplo, hasta 1999 los programas de regularización de tierra y de mejoramiento de vivienda se manejaban a nivel central y no se articulaban con las políticas de ingreso-gasto a nivel municipal, lo cual no contribuía al proceso de descentralización que se pretendía impulsar; incluso el presupuesto específico era una decisión discrecional del Presidente de la República dentro del monto total del Presupuesto.

Los diferentes programas definen el tipo de actores intervinientes, su interrelación y los aportes específicos que hace cada uno de ellos en cada uno de los programas. Los arreglos institucionales más frecuentes en las regularizaciones son los siguientes: los propietarios originales de la tierra, organismos nacionales, provinciales/estadales, municipios; ONGs: Cooperativas, Asociaciones de Fomento, Mutuales, etc.. Esta situación complejiza las acciones. Por otra parte, hay falta de equipos técnicos, en especial municipales y provinciales, con la solvencia técnica necesaria para llevar adelante estos programas; burocracia y escasa flexibilidad de los municipios y organismos provinciales en relación a la dinámica de algunas ONGs o grupos organizados de beneficiarios; cambio de autoridades, lo que redundo en atrasos en el traspaso de información importante para la continuación de los programas; competencias interinstitucionales, entre un mismo nivel de gobierno o entre diferentes; hacer primar criterios políticos (clientelismo) frente a los técnicos.

Los niveles de Estado que actúan en cada uno de los países están en estrecha relación con el tipo de organización político-administrativa que poseen. Así, en países unitarios, como Chile y Perú, pertenecen fundamentalmente al nivel nacional, mientras en Brasil y Argentina, por ejemplo los gobiernos estadales, provinciales y los municipios, muestran un mayor nivel de injerencia. En Perú entre 1981 y 1995, los municipios administraron las políticas relacionadas con la regularización de la tierra, pero a partir de 1996 el gobierno centralizó las mismas retomando la regularización, lo que ha causado ineficiencias e ineficacias pues aun las agencias locales deben responder a las demandas diarias de la población, pero no poseen el control integral de la problemática; recién vuelve al ámbito local en los últimos años.

En cuanto si la descentralización es más efectiva en el manejo de tierra, existen ejemplos de centralismo como en México, por ejemplo, donde ha sido muy efectivo en regularizar tierra en los asentamientos en ejidos. Aunque también tiene relación con la dependencia de la institución específica de legalización de tierra y no sólo del nivel de gobierno; por ejemplo, los resultados de CORETT, en el mismo México, fueron mejores cuando éste dependía del área agraria que cuando pasó a la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social.

También juegan un rol importante en los diferentes procesos de regularización la organización social de la población; por ejemplo, la fuerza de los patronatos en Honduras, así como de otras asociaciones en Ecuador y Argentina, entre otros, define el nivel de clientelismo, y las intrincadas tramas internas de la informalidad (la existencia de los narcotraficantes en Brasil, Colombia, Argentina; las “maras” o pandillas en Honduras y El Salvador, entre otros).

Interesa señalar que hay una cantidad no despreciable de programas de legalización que conforman un componente dentro de programas de Fortalecimiento Institucional, o de ajuste fiscal, y no dentro de desarrollo social o urbano. También tienen que ver con la institucionalización del país, y el peso relativo que posee el área de desarrollo social frente a Infraestructura y vivienda, por ejemplo.

### **3.6. Programas nacionales para situaciones locales**

Los programas nacionales muchas veces se implementan en provincias y municipios, sin que los organismos de dichos niveles de gobierno hayan participado en su formulación, lo cual genera una serie de conflictos interinstitucionales.

Por otra parte, la distribución geográfica de los programas nacionales obedece a las necesidades regionales y/ o locales, pero a veces también a presiones políticas, o para conseguir votos. También por facilidades de algún tipo (caso Arraigo, en Argentina, por disponibilidad de tierra), por posibilidades económicas de las provincias /estados y los gobiernos locales, en aquellos programas con endeudamiento externo, que el gobierno nacional transfiere a los territorios donde se implementan los programas --caso PROMEBA, en Argentina--; en otros, comienzan a implantarse casos pilotos en las áreas más necesitadas --caso ARCO en Bolivia--(CEPLAG, 2004).

En aquellos programas donde los municipios y/o provincias/ estados deben presentar proyectos específicos para acceder al financiamiento, existe una gran competencia entre municipios e incluso entre barrios para “entrar” a los mismos; algunos no pueden participar por restricciones de su Índice de Situación Financiera –ISF-, exigida por los organismos internacionales de préstamo, significa que los municipios más pobres son los que no pueden ser beneficiarios de los mismos. Esto muy discutido con las autoridades de los organismos de crédito internacional para bajar el ISF, con el objetivo de permitir el acceso a las áreas territoriales más pobres.

Los programas centralizados y masivos han sido exitosos en cuanto al número de títulos otorgados, pero no han trabajado con la comunidad, tratando con ellos los problemas para generar concientización y organización social. Obviamente que en los programas descentralizados, en general poseen también un componente importante de participación de la población, lo que puede hacerlos más caros, en términos de los costos de implementación, más lentos, pues los “tiempos sociales” en general no son iguales que los tiempos políticos. Muchos de los programas centralizados de regularización dominial otorgaban títulos a las organizaciones sociales, y después éstas tenían que hacer la tramitación para que cada familia obtenga su escritura.

En los casos en los cuales la descentralización es sólo de responsabilidades y no de recursos, como ocurre en Nicaragua, los programas pueden poseer una cantidad de problemas justamente por falta de recursos de los municipios (Clichevsky, 2003).

También interesa señalar que, en algunos países, los Programas provinciales y locales poseen tradición, por la organización federal del país, como en Argentina<sup>10</sup> y Brasil, o en aquellos países que poseen dos o más ciudades importantes, como Ecuador y Colombia (en los cuales los gobiernos municipales han conseguido llevar adelante políticas locales; tal el caso de Medellín y Guayaquil).

### **3.7. Requerimientos, género y seguridad**

Los requerimientos para la legalización dominial son muy exigentes en la mayoría de los programas y la población, en muchas ocasiones, no cuenta con algunos de los documentos requeridos; esto propicia gran incertidumbre; sobre la ocupación del suelo, en la práctica esto se supera con testimonio de los vecinos colindantes, siempre que no existan problemas entre ellos. En otros, el documento que poseen se refiere a una persona distinta de la que habita en la vivienda, como padres o cónyuge del habitante; en ambos casos es necesario que las personas acreditadas documentalmente cedan los derechos a favor de quien se regularizara -- si los padres murieron los herederos deberán llegar a acuerdos y si existen conflictos entre ellos deberán acudir ante los juzgados para que determine a quien le asiste el mejor derecho--.

El mayor problema es cuando el cónyuge a cuyo nombre están los “papeles” ya no se encuentra; las mujeres abandonadas tiene mucha tensión por esta situación, pues si localizan al cónyuge puede provocar que éste pretenda regularizar a su favor; si están casados por sociedad conyugal, de cualquier manera será dueño del 50 % de la propiedad, se encuentre o no compartiendo la vivienda. Por esta causa, muchos programas que actualmente se están implementando poseen un fuerte componente de apoyo a la mujer; ella es a la que preferencialmente se legaliza la tierra; en esta definición han tenido ingerencia los organismos internacionales de crédito.

En algunos casos de abandono, por ejemplo en México, la agencia de regularización del Distrito Federal—DF-- otorga un título a una esposa en esta situación si ésta ha estado sola por cinco años y si tiene un ‘Acta de Abandono’ del Ministerio Público, y vecinos dispuestos a respaldar su derecho a ser reconocida como dueña de la casa (Varley, 2001), esto es igual en países de Centroamérica, como Honduras. Funcionarios del DF también mencionan casos de población de avanzada edad que nombran a sus hijos como beneficiarios de la regularización y se hallan en peligro de perder sus casas. En los últimos años, tanto agencias de regularización de la tierra privada como de la ejidal han insertado cláusulas en el título de la tierra constatando quién va a heredar cuando muere el beneficiario. Aunque alguna población con mayor edad visualiza estas cláusulas con mucha desconfianza, porque temen que aceleraren su muerte o la pérdida de su casa, los fun-

---

<sup>10</sup> En la Provincia de Buenos Aires, con antecedentes en regularización de tierras desde la década del ochenta se implementa a inicios de la década del noventa, el Programa Familia Propietaria. El mismo garantiza a toda familia el acceso a un lote de tierra, a título oneroso, para que construya allí su vivienda única y de ocupación permanente en pueblos de hasta 50.000 habitantes.

cionarios tienen que esforzarse para convencer a una cantidad importante de los más crédulos que nombren a sus hijos o hijas como herederos en vez de dueños de su propiedad.

En algunos países existen, o han existido, impedimentos para la venta de la tierra legalizada, por parte de los propietarios; en algunos casos, como en Perú, era prohibido vender antes de 5 años posteriores a la legalización; ello fue abolido en 1996; en algunas provincias argentinas la prohibición de venta llega a 10 años; en otros países se define como inconstitucional esta restricción a la propiedad.

En cuanto a la problemática de género, en la mayoría de los Programas de Regularización Dominial analizados, no se la considera de forma discriminada en la formulación de los mismos aunque ha sido tomado en consideración a lo largo de la implementación, debido, en parte a los múltiples problemas que encuentran las autoridades durante los procesos de legalización.

Es que en algunas sociedades, como la mexicana que ha estudiado Varley, son más rígidos los principios patriarcales que en otras sociedades latinoamericanas, y por lo tanto, estas relaciones son diferentes. Y aporta una visión interesante a la cuestión. Según esta autora, se podría suponer que la legalización contribuiría a la preservación de la familia nuclear. Por lo menos, es probable que los instrumentos de la regularización den por hecho que existan formas específicas de estructura y organización familiar - suponiendo, por ejemplo, que los intereses de todos los miembros de un hogar puedan ser adecuadamente representados por un solo titular. El Estado se beneficia de esta suposición, porque responsabiliza a un sólo individuo de cumplir con las obligaciones, tales como pagar los impuestos y el costo de los servicios municipales.

Dado que el objetivo general explicitado en estos programas – o como componentes de programas más complejos, como los de Fortalecimiento Institucional o Vivienda- es el alivio de los problemas derivados de la pobreza, en la formulación se enfatiza la situación de la población-objetivo de dichos programas respecto a sus ingresos, o niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- y escasamente son explicitados los problemas que generan las situaciones complejas familiares desde el punto de vista legal: parejas de hecho durante períodos en los cuales han tenido hijos; parejas formalizadas legalmente, pero separadas de hecho, donde tanto la mujer como el hombre, en muchos casos, han formado nuevas parejas.

En general, en los programas, no se prevé especialmente quien será el titular de la propiedad a legalizar, sino “que se ajusta a la legislación vigente” sin considerar las particularidades de la organización familiar de los barrios informales (que también se da en los barrios “formales” o “legales” pero en menor magnitud). Si bien los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- BIRF- enfatizan la necesidad que los Programas financiados por dichas instituciones den una especial atención a la cuestión de género, aun en los documentos de formulación de dichos Programas como en sus Reglamentos Operativos, se ha introducido la misma en una escasa cantidad.

Es en la fase de implementación, y según quienes sean las instituciones encargadas, cuando se da una especial atención a las distintas formas de organización familiar, tratando de dar iguales derechos al hombre y la mujer en los documentos que atestiguan la propiedad del lote o vivienda a regularizar, independientemente de la situación legal de la pareja. También se protege a la mujer en casos de los matrimonios legales, separados de hecho, en donde se regulariza el lote donde habita la mujer junto a sus hijos, por medio de declaraciones juradas de testigos que poseen validez legal, si es que el ex –marido no comparece ante la publicación de edictos. Ello ocurre, por ejemplo, en los Programas de regularización articulados al Programa de Mejoramiento de Barrios, en Argentina.

Pero esta situación posee intrínsecamente una debilidad, dado que depende del órgano ejecutor, que puede modificarse a lo largo del período de ejecución de los Programas. Es por ello que se recomienda que la cuestión de género debe estar considerada desde el inicio de los Programas, es decir desde sus formulaciones. O, incluso, considerarla en la legislación más general respecto a la propiedad de la tierra y vivienda, aplicable a todos los casos, y no “caso por caso”, como sería si se incorpora a cada Programa en particular.

En algunos países, como Honduras, en el marco de un Programa de Fortalecimiento Institucional financiado por el BID se desarrolló la metodología de trabajo –en la fase de implementación-- incorporando la cuestión de género. Apoyándose en la afirmación de la inestabilidad de las parejas y la gran cantidad de hogares donde la mujer es jefa de familia, tanto porque vive sola con sus hijos, o vive en pareja pero es la persona encargada del mantenimiento económico de la familia, justificó ofrecer una mayor seguridad jurídica a la mujer. Para ello realizó una campaña de concientización para que las familias acepten la titulación a nombre de la madre e hijos o en su defecto, a nombre de la familia (madre, padre e hijos). En el caso que la pareja no quiera poseer el título de propiedad a nombre de ambos integrantes, el hombre puede renunciar a sus derechos para que solamente la mujer, jefa de familia, sea dueña del lote legalizado. Pero esta situación posee intrínsecamente una debilidad, dado que depende del órgano ejecutor, que puede modificarse a lo largo del período de ejecución de los Programas (Clichevsky, 2003).

Una política explícita de género ha sido implementada en Costa Rica a partir de 1990 cuando por medio de la Ley de Igualdad Real entre hombres y mujeres, se titularon las viviendas y lotes de tierra de los sectores pobres urbanos a nombre del hombre y la mujer, en caso de las parejas legalmente constituidas, y a nombre de la mujer en el caso de las uniones de hecho. La ley estableció que la tierra y la vivienda debían considerarse propiedad familiar, concediendo a ambos cónyuges derechos iguales de propiedad, privilegiando a las mujeres en esta situación al darles la copropiedad o directamente la propiedad sobre vivienda y tierra distribuidas por el Estado.

En Perú, algunos varones piensan que la inscripción del terreno corresponde como titular al hombre y como suplente a la mujer aunque en la realidad son dos titulares con los mismos derechos. Y los problemas de abandono de hogar, frecuentes en los barrios, requieren de un mayor conocimiento del uso de los registros. Se han identificado casos en los que algunos títulos de propiedad habrían sido trasladados privilegiando el vínculo matrimonial que figuraba en los papeles y no la situación real de la pareja. Debido a ello se han generando situaciones en las que la figura legal predomina sobre la situación de hecho y perjudica a

quienes han estado en posesión real de la vivienda por muchos años. Los problemas generados durante el proceso de formalización han sido trasladados al sistema jurídico-legal, fuera del ámbito de la comunidad y de la jurisdicción de las organizaciones. Este tipo de problemas estaría afectando a mujeres de edad mayor que residen hace años con sus hijos en sus casas, en tanto los maridos han estado en otras casas con nuevas parejas y familias nuevas.

Otro caso es el mexicano; allí en general, los funcionarios otorgan los títulos a los hombres, porque dan por hecho que el hombre es el jefe del hogar. Los hombres son también más proclives a identificarse como dueños de la casa. Funcionarios de la Dirección General de Regularización Territorial –DGRT- responsables de regularizar asentamientos humanos en tierras particulares en México DF reportan que las mujeres hacen la mayor parte de los trámites iniciales, pero sus maridos normalmente aparecen para firmar los documentos que hacen constar quién es dueño de la propiedad (Varley, 2001:2; 3).<sup>11</sup>

Estos dos aspectos considerados en este punto, los requerimientos y la cuestión de género, poseen una relación directa con la seguridad, no solo de la tenencia, sino de la vida misma de las familias lideradas por mujeres.

### **3.8. Seguridad e instrumentos jurídicos**

La regularización de los derechos de propiedad presenta variantes, siendo cuatro las modalidades más difundidas: i. escritura pública por parte del propietario a cada uno de los posesionarios; ii. expropiación del o los propietarios originales por causa de utilidad pública y posterior adjudicación de la propiedad de los lotes a sus actuales ocupantes; iii. adjudicación judicial de los lotes a través de la aplicación de la prescripción adquisitiva (usucapión); iv. otorgamiento del derecho real de uso, procedimiento que se ha comenzado a aplicar en las ciudades brasileñas cuando el suelo es de propiedad fiscal o pública.

En Diadema, Brasil, por ejemplo, la utilización de la Concesión del Derecho Real de Uso –CDRU-- representó un gran logro para la legitimación e incorporación de núcleos ilegales a la ciudad. Sin embargo, su uso presentó algunas limitantes: i. La alta densidad de favelas produciría una gran demanda de tierras para vivienda de interés social, pues su reurbanización exigía muchas veces una disminución de densidad. ii. El caso de las favelas ubicados en terrenos privados, las cuales no podían ser reurbanizadas a partir da CDRU. Se tuvo que identificar, cuando fue posible, a los propietarios en un trabajo de negociación para evitar el desalojo. iii. A pesar de estar regularizados y urbanizados, muchos de los asentamientos permanecían estigmatizados y no se llegan a integrar a su entorno. iv. La presión demográfica de los sectores de bajos ingresos sobre el territorio seguía presente, la reurbanización de favelas no representaba una medida preventiva contra la exclusión territorial. Muchas veces la construcción de infraestructura aumentaba el valor de la tierra, y con el tiempo la población residente era expulsada a regiones más precarias.

---

<sup>11</sup> También son más resignadas en cuanto al trabajo, y dicen que no trabajan cuando en realidad lo hacen (entrevista a Marta Scheingart, junio de 2004)

En la mayoría de los casos, la legalización se realiza de forma individual, por familia; sólo en algunos programas como el Arraigo en Argentina, se realizan escrituras de propiedad colectiva –aunque esté cuestionado–; en otros países no han tenido éxito programas que proponían este tipo de propiedad. Sería deseable medir los resultados de la tenencia intermedia y estudiar indicadores para implementarla.

Dados los cambios constantes de los contextos políticos locales, en muchas ciudades donde las políticas de la tenencia y los programas de regularización no están consolidados, ha habido desalojos. Por lo tanto, tener un título se vuelve importante cuando un conflicto surge, sea una confrontación jurídica entre los ocupantes y el propietario original privado, sea por problemas familiares, sea por causa de factores económicos externos, tales como obras públicas significativas que pueden tornar las áreas ocupadas más atractivas para el mercado inmobiliario oficial.

Existe una valoración del título registrado por parte de los beneficiarios de los programas de legalización, como un componente que otorga peso formal a las transmisiones de propiedad al mismo tiempo que permite independizar una parte de la vivienda para ampliarla y permitir su uso por los hijos; aunque no todas la población de menores ingresos conocen este uso, pero algunos lo intuyen. En los sectores populares urbanos los jóvenes muestran mayor interés por conocer acerca de este componente. Hipotéticamente esto mostraría una mayor relación entre la socialización en las ciudades y la tendencia al uso de registros y documentos (Calderón, 2002).

### **3.9. Regularización, participación e inclusión social**

Los programas poseen muy diferentes formas de relación con la población objeto de los mismos, dependiendo especialmente de la época de su formulación, de los objetivos políticos que tengan los formuladores/ implementadores y de la masividad de los programas. En aquellos que han comenzado hace varias décadas, y son sólo dominiales, la participación activa de la población en la implementación es mínima. Mientras que en aquellos Programas que se realizan en los últimos años, e implementados de manera descentralizada o directamente por gobiernos locales, y generalmente poseen componentes de mejoramiento urbano, o son programas integrales, la participación es mucho más amplia.

Los distintos grados de participación condicionan los resultados que se obtengan de los programas. Una participación mayor asegura un resultado mejor en términos de los objetivos planteados. Involucrar a la población en todo el proceso de regularización significa comprometerse con el programa al mismo tiempo que se definen cuestiones fundamentales, como el precio a pagar por la tierra, por ejemplo, conjuntamente, lo cual significa una posibilidad de conseguir mejor desempeño del programa, no poseer morosidades, etc.. Incluso en los Programas en donde la población no participa de la formulación, pero sí de la implementación, como en los Programas de Mejoramiento de Barrios con financiamiento del BID, la población se ha involucrado en los mismos, y ha servido también para fortalecer los vínculos sociales entre la población de los barrios.

Lo que resulta más complejo, y ello tiene relación directa con la inclusión social, es la participación en otras instancias de la ciudad, más o menos cercanas al entorno del área regularizada. Pues incluso esta participación de la población en “su” asentamiento, que significa, muchas veces, en “su” cooperativa, asociación, patronato, etc. significa que entra en contradicción con sus vecinos (por colindancias, áreas comunales, etc) lo que significa que no se sale del “gueto” que significaba vivir en un asentamiento informal, sino que el gueto mejora en sus condiciones dominiales y quizá urbano ambientales, pero no significa una inclusión desde le punto de vista social. Y a veces, tampoco urbano, según el tipo de asentamiento ilegal que se regulariza. Por ejemplo, la mejora urbano ambiental de una villa no significa que pueda convertirse en un barrio más de la ciudad /área metropolitana, por un lado por su configuración física, pero por otro lado por sus condiciones sociales. Y mucho más en aquellos casos que están habitados por parte de la población que comercia con el narcotráfico, por ejemplo.

La cuestión de la participación ayuda a la inclusión, pero si se consideran también otras instancias de participación. La ciudad segregada va a continuar existiendo, quizá en mejores condiciones especialmente en relación al peligro del desalojo, y a veces con mejoras ambientales. Pero estos son los límites que plantean estos programas.

Para una verdadera inclusión, debería poder elegir donde vivir, y esto aun es imposible en la sociedad latino y centroamericana, donde las situaciones de pobreza e indigencia aumentan, donde aun no se ha revertido la situación respecto del desempleo (además de alguna parte de la población “cautiva” ya no por ser ilegales sino por estar vinculados a la economía informal de esos asentamientos- en especial, narcotráfico y armas--). Asimismo, existe población que debe dejar el asentamiento legalizado por no poder hacerse cargo del pago del terreno, impuestos etc. (aunque es imposible de cuantificar) o porque quiere también, aunque de manera mínima, convertirse en un “agente inmobiliario” y tener rentas de su propiedad; entonces la alquila o vende y ocupa una tierra más lejana. Aunque en la mayoría de los Programas el requisito para poder acceder a los mismos es que no se posea otra propiedad, en muchos países, dado la inexistencia de los catastros unificados, aun puede existir personas que posean varios terrenos; y por otro, también muchas familias poseen terrenos a nombre de sus hijos pequeños, o de otros parientes, lo que los hace pequeños agentes inmobiliarios.

#### **4. ALGUNAS NOTAS FINALES Y RECOMENDACIONES**

##### **-En relación a la inclusión y seguridad**

Se puede afirmar que los programas han servido para la inclusión social, de manera parcial, según la magnitud del programa y los componentes del mismo, la localización, la población objeto de los programas y que, en relación a la seguridad urbana, depende, especialmente, de los componentes de los programas y de los países en los cuales se han implementado, con historias específicas de mayor o menor inseguridad, es decir que no se puede afirmar que todos los programas han mejorado la misma, pero que un número significativo tiende a ello.

La regularización significa, para la población que puede participar del proceso, seguridad de permanencia, reconocimiento de su propiedad e inversión y posibilidad de incorporación al mercado formal del suelo y la vivienda. La mayoría ha tenido resultados muy parciales y en algunos casos, negativos, debido, por un lado, a las restricciones macro económicas y, por otro, a la formulación misma de las políticas, descontextuadas de la complejidad de las situaciones reales a las cuales apuntan.

Se puede afirmar que, con el aumento de la pobreza, la población en esas condiciones no puede acceder al mercado formal y tampoco le permite tener una calidad de vida urbana como la que se permitía en algunos países, sin infraestructura. Por lo tanto, los programas de regularización son indispensables.

Pero, en el contexto regional de exclusión social creciente, las políticas habitacionales fundadas solamente en la regularización de asentamientos ilegales tienen muchas limitaciones y provocan diversos efectos contradictorios. Cuando no hacen sino la regularización de los asentamientos ilegales, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana: o sea, consolidan los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse<sup>12</sup>. La regularización no altera las condiciones perversas en que se produce la ciudad; no elimina las prácticas ilegales y, si no es acompañada de propuestas integrales de intervención, las recrea y retroalimenta. Como dice Katzman no existen recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudadanía e integración social entre los pobres urbanos y se requiere una redefinición del contrato social urbano (Katzman, 2003).

Y otra cuestión fundamental: que hábitat urbano poseen? Y qué seguridad jurídica definen algunos de ellos? Porque la cuestión de que los asentamientos se constituyan en barrios iguales a los legales, depende de una cantidad de factores. Obviamente que el económico es uno pero no el único, pues si es una villa muy densa, con una trama urbana imposible de “regularizar”, nunca podrá incorporarse a la trama urbana del resto de la ciudad. Paralelamente, la participación de la población a ser regularizada, en muchos casos, de manera coercitiva y obligatoria, a las asociaciones, cooperativas o patronatos de cada uno de los asentamientos regularizados, hace que se siga dependiendo de la parcela del espacio urbano en el cual habita. Y por lo tanto, los nuevos propietarios no se pueden integrar tan fácilmente a ser habitantes de la ciudad como cualquier otro ciudadano.

Es decir que la segregación socio –espacial seguirá existiendo, aunque posiblemente, y dependiendo de los programas, de manera más sutil que antes. Ello se relaciona con la inclusión socio espacial y su significado. Qué significa estar incluidos? En que todos los habitantes pagan son propietarios y pagan los impuestos? Quizá la mayor conquista de la regularización dominial es que no podrán ser desalojadas (siempre y cuando se haga en la condiciones que puedan pagar la tierra, impuestos y tasas por servicios....) Pero en qué condiciones de hábitat?

---

<sup>12</sup> La pobreza en la ciudad se muestra de diversas maneras constituyendo procesos complejos, en especial con el aumento de la misma, por un lado y los procesos de regularización por otro: hay población pobre que tiene su hábitat legal y población que aun no son tan pobres, que se están empobreciendo y que han tenido que optar por vivir en la informalidad pues ya no pueden pagar un alquiler en el mercado formal, y mucho menos ser propietarios (Mac Donald, 2003)

Y todavía queda otro interrogante: qué ocurre con la población que actualmente no puede acceder a ningún programa de regularización? Aquí se debiera instrumentar las políticas anteriormente descritas, pero, y muy especialmente, analizar las condiciones sociales de la población actualmente viviendo en la indigencia y desarrollar políticas sociales mancomunadas para mejorar sus condiciones de vida. Pero para ello se requiere una férrea voluntad política.

Quienes implementan las políticas suponen que con sólo el hecho de ser propietarios, o la posibilidad de serlo, la población, por decisión individual, mejorará su hábitat. Pero ello no es así; pues la población ha mejorado sus viviendas sin aun tener el título en la mayoría de los asentamientos. Y si la legalización significa que debe pagar el terreno, los impuestos y tasas, no poseerá capacidad económica financiera para afrontar los costos de la mejora de su vivienda y entorno. Tampoco es tan cierto lo que plantea De Soto, que el hecho de ser propietarios significa una capitalización importante al tiempo que tienen acceso al crédito, pues se ha demostrado que éste es aun restringido (Fernandes, 2002; Calderón, 2007).

Los programas son más o menos exitosos, dependiendo de las familias que han sido legalizadas (regularización dominial) o mejorado su hábitat a través de la “regularización” urbano ambiental. Depende de los países, las voluntades políticas, incluso en períodos políticos distintos dentro de un mismo país. Los mismos han generado impactos negativos “no esperados” cuando han sido expulsores de población, por imposibilidad de pago, o por ser relocalizados, dado que habitaban en un lugarpreciado por el sector inmobiliario. Y también beneficios “no esperados” para el mismo sector inmobiliario.

### **-Las potencialidades del nivel local**

La evaluación que se ha realizado muestra, por un lado, potencialidades de los Municipios, pero por otros sus debilidades. Entre los aspectos positivos más destacables se encuentran: i. relación más directa que pueden tener con la comunidad respecto a otros organismos de nivel superior, como Provincias/ Estados y Nación; ii. mayor conocimiento de la problemática local; iii. mayor conocimiento de quiénes son los propietarios privados de las tierras ocupadas, los problemas suscitados entre ellos y los ocupantes y las posibilidades de actuar como mediador de los conflictos; iv. mayor capacidad de monitoreo en la fase de implementación (incluyendo pagos, compromisos tomados por la comunidad, etc); v. la mayor facilidad —dentro de la complejidad que ello posee—de transparentar el accionar sobre la tierra.

Los aspectos negativos se relacionan con la organización y capacidad institucional de los gobiernos locales en la mayoría de los países de la región, así como la cuestión de los recursos financieros. Una serie de falencias organizacionales los debilitan: existen una cantidad de secretarías, subsecretarías, direcciones, secciones, divisiones; comisiones especiales, unidades especiales de gestión sectorial – catastro, desarrollo urbano, aprobación de urbanizaciones, construcción, medio ambiente, hacienda, etc.--, las cuales no poseen mucha relación entre sí, que es necesario fortalecer con el objetivo de mejorar la capacidad de cada una de ellas y fundamentalmente la articulación entre las mismas. Es necesario, asimismo, capacitar recursos humanos y formar profesionales especializados en

la regularización integral, abordando los temas dominiales, registrales, urbano ambientales y sociales.

Asimismo, los gobiernos locales deben articular sus acciones con otros municipios, en el caso de participar de áreas metropolitanas; esto es fundamental, pues en muchos casos se aplican políticas diferentes en municipios pertenecientes a una misma metrópoli, lo que repercute tanto en aspectos sociales como territoriales de la misma.

Es importante, también, el desarrollo de la articulación entre organismos municipales – algunos de ellos autárquicos o autónomos--, y entre éstos y los otros niveles de gobierno, para mejorar los problemas actuales de descoordinación entre los mismos; por ejemplo, con los catastros rurales, dado las ventas fraudulentas, títulos supletorios, tierra ejidal que se transforma en propiedad privada; dobles titulaciones rurales y urbanas--. También se debiera dar una mayor jerarquía al área de tierra y desarrollo urbano- ambiental, dentro de las administraciones locales. Obviamente que la mera existencia de las instituciones no significa un real fortalecimiento institucional, pero puede facilitararlo.

También para implementar los programas de regularización y como complemento de la lucha contra la ilegalidad, es imprescindible modernizar los sistemas catastrales existentes y/o implementar nuevos sistemas de registro, para hacer más accesible la información sobre tierras, manejando un sistema abierto al público. Aunque en muchos países de la región se están realizando esfuerzos sobre estos aspectos, aun falta mucho por hacer en la mayoría de ellos.

En cuanto a los recursos financieros es fundamental el repaso de los mismos, desde los niveles superiores de gobierno hacia los municipios, para poder enfrentar el desafío de desarrollar los programas de regularización.

### **- Participación de la población**

Las mesas de concertación integradas por pobladores y sus diferentes formas de asociación, instituciones estatales, ONGs, y demás actores interesados, son una buena instancia para elaborar y debatir las políticas de regularización a implementar. La cuestión no es solo la participación de la población, sino la concientización de la misma en relación a los distintos problemas que se presentan y hacer valer sus derechos. Aunque en nuestras sociedades la población de bajos ingresos, se halla cada vez más cautiva: de los agentes informales, los “traficantes” como los llaman en Ecuador, los “piratas” colombianos, y lo que es más grave aun, los narcotraficantes, como tan bien lo expresa Abramo ( Abramo, 2002 a y b) en sus trabajos.

Se debe hacer frente a estas situaciones, trabajando en dos niveles:

1. desde el nivel micro, barrial: concientizando a la población, dándole instrumentos para que pueda luchar frente a estos actores que los colocan en una situación de “cautiverio”, aunque a veces esto parezca utópico....

2. desde el nivel de las organizaciones barriales como un todo: una concientización conjunta puede rendir sus frutos positivos. Los logros de Brasil al respecto son aleccionadores: las firmas conseguidas en 1988 para la Constituyente a favor de la aprobación del usucapión urbano, y en 2001, para el Estatuto de la Ciudad, son logros obtenidos en la lucha de la unión de asociaciones, federaciones de barrios, etc. La pregunta es si es posible ello en sociedades tan fraccionadas, como la actual Argentina, para dar un ejemplo. La dispersión de los sectores de bajos ingresos, por intereses político partidarios clientelares, ha llevado a una fragmentación y más que eso, a un desgaste en las luchas, casi inexistentes en la actualidad.

En este aspecto, el papel de los profesionales y los técnicos, es importantísima. Se deben promover formas de comunicación más directas, desde la elaboración de cartillas, videos, etc. programas de radio, hasta el trabajo conjunto, “mano a mano” con ellos. También el papel que cumple la educación es fundamental.

Un comentario final: es evidente que la regularización es una política “social”, y por lo tanto lleva implícita una mejora en los condiciones de vida de la población, pero también posee un componente “capitalista”, sobre todo en los supuestos de algunos programas, que involucra la incorporación de las propiedades regularizadas al sector inmobiliario, a ser contribuyentes del estado y clientes de las empresas privatizadas de servicios. En el equilibrio entre esos dos aspectos, que no se dirime en el espacio ‘micro’ del acceso al suelo – aunque posee su importancia--, sino en el espacio más amplio socio político (con el peso relativo de los distintos sectores sociales) es que se podrán diseñar programas, quizá, más “sociales” dependiendo, justamente, del peso político que tenga la población pobre urbana que aun vive en la informalidad.

## BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA

Abramo, Pedro: *“A Teoria Econômica Da Favela: Quatro Notas Preliminares Sobre A Localização Residencial Dos Pobres E O Mercado Imobiliário Informal”*. Cambridge, Massachussets: Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy- LILP- 18 - 22 de noviembre de 2002

Abramo, Pedro: *“Mercados Informales de Tierra. Formas de Funcionamiento e Impactos de la Regularización”*. Cambridge, Massachussets: Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina, LILP 18- 22 de noviembre de 2002

Calderón, Julio: *“Propiedad y Crédito. La formalización de la propiedad en el Perú”*. Lima: Informe de Investigación, Lincoln Institute of Land Policy, agosto 2002

Calderón, Julio: *Después de la Formalización ¿Qué Sigue?. Notas acerca de la consolidación de los asentamientos humanos en áreas de bajos ingresos en el Perú*. Washington: IV Simposio Urbano organizado por el Banco Mundial, mayo 2007

CEPLAG -Centro de Planificación y Gestión - Facultad de Ciencias Económicas, Sociología y Arquitectura – Vlaamse Interuniversitaire Raad-: *Programas de Regularización e informalidad en Bolivia*, Cochabamba: Informe Final Consultoría CEPAL, 2004

Clichevsky, Nora: *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*, Santiago de Chile: Manuales N° 50, CEPAL / Naciones Unidas, 2006

Clichevsky, Nora: *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 75, 2003.

Clichevsky, Nora: *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, Santiago de Chile: CEPAL/ Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 28, Santiago de Chile, 2000

Clichevsky, Nora: *Tierra fiscal y regularización urbana*. Buenos Aires: CONICET-IIED-AL, Informe de investigación, 1991

De Soto, Hernando: *El Misterio del Capitán*”, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2003

De Soto, Hernando: *El Otro Sendero*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1987  
Emanuelsson, Dick: *La persecución política contra Los Sin Techo en el Paraguay como al viejo estilo dictatorial de Stroessner*, Derechos Humanos, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org), 2003

Everett, Margaret: *Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia*, Cambridge, Massachussets: Land Lines, Vol.11 N° 6,pp.1, 1999

Fernandes, Edesio: The influence of de Soto's The mystery of capital. Cambridge, Massachussets: Land Lines, January. Vol. 14, N° 1,2002.

Ferreira Carvalho, I. M.: *Direito a propriedade e conflicto social*. Teresina: mimeo,2000  
Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM-: *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Volume 1/Volume 2.1. Volume 2.2*. Río de Janeiro: Cities Alliances,2002

Kaztman, Rubén: La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana. Santiago de Chile., Reunión Grupo de expertos sobre Pobreza urbana en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile, 27 y 28 de enero de 2003

Kothari, Misha: *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Nairobi: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 60° período de sesiones E/CN.4/2004/48/Add.1, 2004

Mac Donald, Joan: *Expresión de la pobreza en la ciudad*. Santiago de Chile: Reunión Grupo de expertos sobre Pobreza urbana en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile, 27 y 28 de enero de 2003

Olivera, Guillermo: Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992. Santiago de Chile: EURE, N°81 vol.27, 2001.

Oszlak, Oscar: *Merecer la ciudad*, Buenos Aires: Humanitas,1992

Payne, Geoffrey: *Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums*, Londres: Environment & Urbanization, n° 1, vol.17, 2005

Riofrío, Gustavo: *Evaluando Políticas De Formalización: Formalidad Sostenible Para el Perú*. Cambridge, Massachussets: Mercados Informales. Regulación De La Tenencia De La Tierra Y Programas De Mejoramiento Urbano.7 - 12 de octubre 2001

Solís Pérez, Elena: *La irregularidad y la regularización, una aproximación desde la psicología*. Cambridge, Massachussets: Curso De Desarrollo Profesional. Mercados Informales: Regularización De La Tenencia De Tierra Y Programas De Mejoramiento Urbano En América Latina, LILP, 18 - 22 de noviembre de 2002

UN-HABITAT: *Lineamientos Para La Implementación de Una Campaña Nacional para la Tenencia Segura*. [www.habitat-lac.org](http://www.habitat-lac.org), 2004

Varley Ann: *De lo privado a lo público: género, ilegalidad y legalización de la tenencia de la tierra urbana*, Cambridge, Massachussets: Mercados Informales. Regulación De La Tenencia De La Tierra Y Programas De Mejoramiento Urbano.7 - 12 de octubre 2001

### **Diarios y páginas internet**

Clarín, Buenos Aires, 11/06/2002; 25/01/09

El Mundo, Caracas, 26/01/02

Folha de Sao Paulo, 10/11/02

www.Periódico El Sol de Zacatecas, México, 01/07/2003

www.Diario Xalapa. México

www.rebellion.org La persecución política contra Los Sin Techo en el Paraguay 31/05/03

www. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos.

www. property-registration.org

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

www.eclac.cl

www.Corett.gob.mx

## SIGLAS

AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina
ARCO	Acuerdo de Responsabilidad Compartida, Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (The World Bank, Banco Mundial)
CDRU	Concesión del Derecho Real de Uso
CENIDH	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
CEPLAG	Centro de Planificación y Gestión - Facultad de Ciencias Económicas, Sociología y Arquitectura, Bolivia
CORETT	Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
DF	Distrito Federal, México
DGRT	Dirección General de Regularización Territorial, México
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Brasil
ILD	Instituto Libertad y Democracia, Perú
ISF	Índice de Situación Financiera
LILP	Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, USA.
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
OOT	Oficina de Ordenamiento Territorial
PRF	Programa de Regularização Fundiária, Porto Alegre, Brasil
PROMEBA	Programa de Mejoramiento de Barrios, Argentina
UGOCP	Unión General Campesina Obrera Popular, México