

Regularización de la ocupación del suelo urbano:

El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema.

Octubre de 2002

Martim O. Smolka¹

Tomado de: LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY "Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano", Noviembre de 2002, Cambridge, MASS, CD-ROM

Resumen

Además de la pobreza, los precios excesivamente elevados del suelo urbano constituyen factor explicativo para la magnitud y persistencia de la informalidad en las ciudades latinoamericanas. Exactamente por ser cara, la informalidad realimenta la pobreza. Así, cualquier política más consecuente de enfrentamiento de la informalidad –y, por ende, de la pobreza– debería contribuir para la reducción, o al menos ser neutral, en relación con la exacerbación de los precios de la tierra. Este artículo discute posibles –y en gran medida, insospechados– impactos de las políticas de regularización de asentamientos informales y las políticas de desregulación de los mercados informales sobre: los costos de estos programas, los precios de los terrenos, la propia irregularidad y las opciones de políticas públicas. Se demuestra que, dada la forma como son concebidos y ejecutados estos programas de regularización, sus efectos pueden ser perversos.

Palabras-Clave: Programas de regularización, informalidad, mercado de tierras urbano, precio de la tierra urbanizada.

Abstract

Excessively high prices, rather than poverty itself, provide an explanation for the extent and the persistence of informality which, in turn, is expensive and therefore nurtures poverty. Hence any more consistent policy to combat informality – and in so doing reduce poverty – should contribute to the reduction of the high prices, or at least be neutral towards them. This article discusses the largely unforeseen impacts that regularization policies for informal settlements, and policies to deregulate the informal markets, may have on the costs of these programmes, on land prices, on irregularity and on policy options. The article shows that the way these regularization programmes are designed and applied means that they may have perverse effects.

Keywords: Regularization programs, informality, urban land market, land prices, serviced land.

¹ El autor agradece a Adriana Larangeira y a Julio Calderón por las (muchas) contribuciones a los argumentos presentados y la lectura criteriosa. Fallos remanentes son de entera responsabilidad del autor.

1. Introducción

El presente trabajo propone una discusión sobre los resultados perversos y no previstos de algunas modalidades de programas de regularización y tipos de intervenciones públicas dirigidas a la facilitación de acceso al suelo urbanizado para la población de bajos niveles de ingreso. Demuestra como y por que tales políticas de carácter curativo –y miopes, por abordar el problema apenas parcialmente– pueden estar promoviendo un efecto inverso al deseable sobre el conjunto del mercado.

Los argumentos son desarrollados en tres partes: en la primera se presenta una breve contextualización del tema, exponiendo la paulatina introducción de la cuestión de la informalidad en la agenda de política urbana –o, más específicamente, la comprensión de su organicidad con el mercado de tierras. En el apartado siguiente, se desarrolla la proposición de que precios de la tierra elevados alimentan la pobreza, a través de la informalidad, entre otros factores. Se insinúa ser plausible una inversión de la causalidad convencional, sugiriendo la informalidad también como causa, y no apenas como efecto de la pobreza. En la última parte, se cuestiona la eficacia de los argumentos que justifican los programas de regularización y se demuestra como, a través de una percepción más completa y estructural del mercado de tierras, tales programas, en realidad, pueden efectivamente inflacionar los precios de los terrenos y, directa e indirectamente, retroalimentar la irregularidad.

2. Breve contextualización

2.1 La introducción del tema de la informalidad en la agenda de política urbana

En la literatura² y documentos oficiales³ sobre la informalidad en el acceso al suelo urbano en América Latina, por lo general, se considera el fenómeno como esencialmente resultante de la pobreza. Más específicamente, que los precios del suelo (urbanizado) en el mercado formal están fuera del alcance de la población pobre. La magnitud y la persistencia de la informalidad – quizás uno de los rasgos más característicos del funcionamiento del mercado de tierras urbano en la región – es, de esta manera, atribuido, en último término, a la pobreza urbana.

Sin pretender agotar toda la evolución de las ideas e hipótesis que explicarían la formación de la informalidad, se señala la paulatina penetración de la cuestión en el área de las políticas de uso y ocupación del suelo de ámbito local. Así, desde una percepción del fenómeno como consecuencia de la indisciplina, delincuencia, etc., en síntesis, de actos criminales (!), el tema se incorpora al debate sobre las contingencias de una urbanización de la pobreza, producida, a su vez, por factores estructurales (modernización del campo y concomitante éxodo rural, modelo de industrialización basado en tecnologías que no absorben mano de obra, políticas públicas insensibles a las necesidades de la población, etc.).

Interesa observar, en relación con las acciones públicas, el argumento que percibe la informalidad, ante todo, como producto de la omisión del poder público, bajo la alegación de incapacidad administrativa (escasez de recursos⁴, etc.). Un análisis más ‘orgánico’ del nexo entre informalidad y políticas públicas, como se ilustrará a continuación, puede incluir desde la informalidad producida por programas asistenciales mal concebidos (por ejemplo, alojamientos provisionales/de emergencia que se eternizan) hasta las acciones de carácter clientelístico, en las que se hace ‘vista gorda’ a la ocupación y/o disponibilización del

² Diagnóstico explicitado, claramente, por ejemplo, en los ensayos reunidos en Azuela y Tomas (1997).

³ Véase, por ejemplo, el reciente documento preparado por el Ministerio de Planeamiento de Brasil para la Reunión Estambul +5, en Nova York, en Septiembre del 2001.

⁴ Véase Iracheta y Smolka (2000) para una discusión detallada sobre la relación entre la urbanización de la pobreza y el hiato entre capacidad contributiva fiscal y necesidades sociales.

patrimonio público, por no mencionar la inadecuación y/o insensibilidad de la normativa en lo referente a la situación concreta enfrentada por la población en general⁵.

Más recientemente, se introdujo la noción de que la sobrerregulación del uso del suelo hace que las condiciones de ocupación definidas por la legislación vigente sean inalcanzables para los sectores de bajos ingresos. Ello constituye un paso adelante en relación con las hipótesis anteriores, en la medida que hace endógena (en relación a la política urbana de ámbito local) parte de la responsabilidad por la informalidad.

Según esta hipótesis, los precios del suelo urbanizado en el mercado formal serían excesivamente elevados como consecuencia (quizás, principalmente) de una regulación excesiva, excluyente, elitista, anacrónica, saturada de preocupaciones estéticas, etc., que impone condiciones no razonables –imposibles de cumplir por los pobres– de ocupación del suelo urbano. En efecto, una corriente de urbanistas argumenta que podría tratarse incluso de una estrategia utilizada a lo largo de la historia por las elites para excluir, ‘las clases peligrosas’ o protegerse de ellas (Rolnik, 1997). En el extremo opuesto del espectro ideológico, contrastando con esta vertiente de sépticos o críticos del mercado, se presentan los apologistas del mercado *epitomizado* por la reforma desreguladora de Chile, que consideran las intervenciones reguladoras del gobierno responsables de la imposición de costos excesivos sobre las transacciones inmobiliarias, afectando o distorsionando el mercado y, por ende, su eficiencia (o uso eficiente del suelo)⁶.

Así, al no poder acceder al mercado formal (no solo por el estado de pobreza, sino también por los precios excesivamente elevados del suelo), una parcela significativa de la población se ve obligada a adherir a la informalidad⁷. Hay que reconocer que esta hipótesis ya representa un avance significativo en relación con las evaluaciones anteriores, que consideraban la informalidad como un problema de criminalidad, o como una cuestión exógena, es decir, inherente a la pobreza. Ahora, al menos, se reconoce la existencia de un componente urbano en los precios exacerbados. Es decir, el suelo urbano inasequible no es solo un problema de ingresos bajos, sino también del precio del producto⁸.

2.2 Precio elevado de la tierra urbanizada

El precio de la tierra (urbanizada) es alto, escandalosamente alto, en las periferias de las ciudades latinoamericanas, y Brasil no constituye una excepción. Es alto en términos relativos, y también en términos absolutos si comparados, por ejemplo, a los precios observados en las periferias de las grandes ciudades norteamericanas o europeas. El precio de mercado del metro cuadrado de una parcela urbanizada por agentes privados varía típicamente entre US\$ 32 y US\$ 172 en las ciudades latinoamericanas⁹. Estos son valores expresivos si comparados al intervalo de US\$ 28 a US\$ 145 para el metro cuadrado de terrenos en las periferias de ciudades norteamericanas¹⁰ y/o de US\$ 61 a 124 estimados para las ciudades alemanas (Dietrich; Dransfeld; Voss, 1993), por tomar apenas dos puntos de referencia. Estas cifras cobran todavía más fuerza cuando se observa que un salario mínimo en Estados Unidos, de aproximadamente US\$ 950, compra algo como 7 a 34 m² en la periferia de Boston, y 0,8 a 4 m² de tierra urbanizada en la periferia de una ciudad latinoamericana, donde el salario

Eliminado: 6

Eliminado: 152

Eliminado: c

⁵ Para una exposición detallada de estas y otras responsabilidades de la acción pública en la producción de la informalidad, véase Bolívar et alii 2001 y Smolka 2002.

⁶ Véase Sabatini (2000) y Sabatini y Smolka (2001).

⁷ Como señalado por Durand-Lasserve (1996, p.2) “la falta de infraestructura y servicios, así como las dificultades encontradas en la superación de este problema, son, mucho más que la inseguridad de la tenencia de la tierra, los principales criterios para definir asentamientos irregulares.

⁸ Señálese que acceso a la tierra no es un problema, jamás lo ha sido. Acceso a la tierra urbanizada sí, es un problema!

⁹ Valores medianos mínimos y máximos obtenidos de especialistas de diez diferentes ciudades latinoamericanas.

¹⁰ Datos extraídos de anuncios de periódicos (de Octubre del 2001 a Enero del 2002) para las ciudades de Boston, St. Louis, Dallas y Phoenix.

Eliminado: Globe - Oct. 6 2001

mínimo es de US\$ 130 (!). Son todavía más dramáticos cuando se considera que la proporción de pobres en las áreas metropolitanas es de un 37% de la población, para una línea de pobreza variando entre US\$ 40 y US\$ 88 entre metrópolis y grandes centros urbanos brasileños¹¹.

En la actualidad, una parcela ‘popular’ de 125 m², regularmente producido por el mercado, vale en Porto Alegre R\$16.000,00 (o US\$ 55/m²)¹², y en la Zona Oeste de Río de Janeiro el precio no es inferior a US\$ 70/m² (Oliveira, 1999). En Belém do Pará, es de US\$ 72.50, en Palmas US\$70.00.¹³ Nótese que con lo equivalente a un salario mínimo brasileño (US\$ 90), se compra poco más de un metro cuadrado de tierra urbanizada! Cifras similares pueden citarse para casi cualquier otro lugar de América Latina.¹⁴ Desde otro punto de vista, serían necesarios de doce a quince años para que una familia con ingresos cercanos a los tres salarios mínimos adquiriese un terreno urbanizado de 200 m².

En lo que pesen posibles reservas a este tipo de comparación, las cifras/indicadores, si no son convincentes, son al menos sugerentes/instigantes por el contraste con el sentido común y/o por la cantidad de información que contienen. Frente a tales precios, no sorprende la referida magnitud y persistencia de la informalidad¹⁵. Antes que poner en perspectiva el debate que atribuye el fenómeno de la informalidad, en gran medida, a la pobreza, aquellos indicadores sugieren que dificultades en el acceso a la tierra, menos que un efecto, pueden constituirse en componente de la pobreza!

3. Informalidad y pobreza

3.1 La pobreza no es suficiente para explicar la informalidad

Pese a que la pobreza sea responsable de una parte significativa de los arreglos informales existentes¹⁶, la magnitud y la persistencia de la informalidad no se puede explicar únicamente por la pobreza. De hecho, en lo que pese el alta correlación encontrada entre la pobreza urbana y los asentamientos informales, no todos los ocupantes de asentamientos informales pueden ser clasificados como pobres (Smolka, 1991).

Para verificar que la informalidad no se restringe a los pobres, basta consultar los números citados anteriormente a propósito de la proporción de ocupaciones ilegales/irregulares existentes (más de un 70%)¹⁷ y de la proporción de familias por debajo de la línea de pobreza

Eliminado: Em Porto Alegre

Eliminado:

Eliminado: .

¹¹ Estimaciones de Rocha (2001), válidas para el 1999, con base en la POF.

¹² Dato ofrecido en correspondencia directa, por Betânia Alfonsin.

¹³ Informaciones prestadas por corredores afiliados al CRECI.

¹⁴ Estímase que en 1999, 60% de los residentes del área metropolitana de la ciudad del México recibían no más que tres salarios mínimos (cerca de US\$ 270 al mes). Más específicamente, en el Valle de Chalco, uno de los mayores asentamientos ilegales periféricos de este área metropolitana, 85,40% de la población recibían menos de dos salarios mínimos, en 1992. En la zona Poniente, un único el metro cuadrado de terreno varía de 41,39 a 99,34 salarios mínimos, según su localización más central o periférica (Huamán Herrera, 1998)! De modo general, el metro cuadrado de tierra no urbanizada vale cerca de US\$ 5, significando que una parcela de 150 m² cuesta aproximadamente diez veces el valor del salario mínimo, en un país donde 18% de la población activa gana menos que un salario mínimo (Siembieda y Moreno 1996).

¹⁵ Una discusión más detallada sobre los factores responsables por los precios elevados y sus implicaciones a la comprensión del fenómeno de la informalidad se presenta en Smolka, (2002).

¹⁶ Se admite que el mapa de la ilegalidad corresponde, en gran medida, al de la pobreza (Durand-Lasserre, 2001).

¹⁷ Estudio reciente del Instituto Pereira Passos estima que 39,47% de los domicilios en la ciudad del Río de Janeiro (excluyendo los municipios del AMRJ) serían irregulares. Considerando todas las formas de ilegalidad, la Secretaria Municipal de Planeamiento de São Paulo estimó que cerca de 2/3 de la población reside en situaciones que violan los actuales códigos de uso del suelo y edificación (Rolnik et alii, 1990). En Recife, este porcentaje alcanza 80%, y 70% en el caso de Salvador. Hasta en Curitiba, la “ciudad-modelo” para los planificadores, mitad de la población está clasificada como ilegal (Moura et alii, 1994). En Nicaragua, (ref. Morales, N. FLACSO/GIM, 1995) 73% de las viviendas son consideradas ilegales y en El Salvador aproximadamente 50% de las viviendas son consideradas informales (Lungo, 2000). En Lima, serían más de 30% (Calderón Cockburn, 1999), mientras que en Caracas 39,16% de la población reside en *barriadas*

(27%). Lo mismo se verifica para los incrementos anuales en los porcentajes de ambos grupos. En efecto, muchos de los que podrían pagar algo por la tierra (partiendo de la premisa poco realista de que las familias inmediatamente por encima de la línea de pobreza podrían hacerlo) pueden aun no ser capaces de pagar (“no alcanzan”) el precio mínimo requerido en el mercado formal. El precio mínimo de la tierra se determina por la combinación de sus usos alternativos, sean ellos para la agricultura, o usos urbanos en la franja de la ciudad.

Evidencias recientes sugieren, sin embargo, que el proceso de periferización alcanzó un límite aparente en la mayoría de grandes ciudades latinoamericanas. En el caso de las familias de bajos niveles de ingreso, aun cuando el presupuesto familiar es suficiente para cubrir las necesidades básicas, el precio mínimo de la tierra se considera comparativamente más alto que el costo de oportunidad de la alternativa informal. Los costos crecientes de los transportes (asociados al “ajuste” de los precios de los combustibles y el aumento de los tiempos de desplazamiento¹⁸), sumados al relativamente alto costo de vida¹⁹, contribuyen para una reducción de la capacidad de estas familias en “competir” por la tierra en estas áreas distantes. Interesa notar que, en la práctica, costos más altos de desplazamiento (asociados a localizaciones más distantes) funcionan como una estrategia sustitutiva a la ausencia de crédito para comprar tierras más valorizadas en localizaciones más céntricas. La incapacidad de compra explica el motivo por el que las familias de bajos ingresos son empujadas hacia las periferias urbanas, una cuestión, en gran medida, ignorada por los diseñadores de políticas²⁰.

En definitiva, el espectacular crecimiento de la informalidad, tanto en las periferias, como en la densificación de áreas ya ‘consolidadas’ en las grandes ciudades latinoamericanas (ciudades como São Paulo o Río de Janeiro) en las últimas décadas –período de notable descenso de las tasas de crecimiento poblacional y disminución de la inmigración y de relativa estabilización del porcentaje de pobres²¹– parece señalar factores explicativos otros que el aumento absoluto y relativo de pobres urbanos: la falta de programas habitacionales, la disminución de inversiones públicas en equipamientos urbanos y servicios y el propio vaciamiento del planeamiento urbano. Todos factores que, en definitiva, inciden directamente en la oferta de suelo urbanizado.

(CONAVI, 2000). La llamada la urbanización clandestina es responsable de cerca de 40% de la expansión de Bogotá.

¹⁸ Tiempos de desplazamiento de tres, cuatro y más horas, en autobuses atestados, no son raros en las áreas metropolitanas de las ciudades latinoamericanas. Demógrafos desarrollaron la hipótesis de que la caída en las tasas de fertilidad en estas áreas se puede atribuir a los efectos del cansancio sobre la libido. “Más tiempo para dormir” aparece como una aspiración importante para residentes de áreas periféricas en una encuesta sobre actitudes, hábitos y expectativas. La baja productividad de los trabajadores debida a tiempos de desplazamiento se identifica como un importante factor negativo para Río de Janeiro como centro de atracción de negocios, especialmente en relación con su atraktividad industrial. Muchos de los sin-techo identificados son, en realidad, trabajadores que no pueden pagar por el desplazamiento diario. Los costos medios de desplazamiento absorben típicamente de 30 a 40% del salario mínimo.

¹⁹ Los costos de distribución, así como los precios de los productos en los supermercados (cuando existen) tienden a ser más altos en las periferias. [Ver Abramo \(1999a\)](#).

²⁰ Un impuesto más pesado sobre la tierra también produciría un efecto similar. La parcela del presupuesto mensual familiar que hoy se aplica en la financiación de la tierra, en la forma de hipotecas/mensualidades, podría canalizarse para el pago del impuesto sobre la tierra. La diferencia, claro está, es que ellos tendrían acceso al crédito y, más importante aún, de mucho más largo plazo. Además de una mayor equidad (progresividad), tal política sería más positiva en términos de eficiencia, en la medida en que la gestión de impuestos sobre la tierra es más fácil (y más democrática) que la gestión de líneas de crédito.

²¹ En Brasil, el crecimiento de la población en las áreas metropolitanas en el período de 1980-91 fue de aproximadamente 26% (2% al año), contra una variación de 118,33 % de la población residente (ó 133,19% de los domicilios) en favelas (IPEA, 1998). Para el mismo período, el número de personas por de bajo de la línea de pobreza aumentó de 50,71 millones, en 1981, para 63,18 millones en 1990 -un crecimiento de 24,6% en el período. En síntesis, el número de favelados habría aumentado a una tasa cinco veces superior a la del aumento del número de pobres.

3.2 Precios altos de la parcela informal

Como argumentado anteriormente, muchas familias de bajos ingreso no eligen los arreglos informales como la mejor alternativa –incluso porque el precio del metro cuadrado de terreno en asentamientos informales no es bajo. En efecto, estimaciones bastante conservadoras obtenidas a través de entrevistas a especialistas de distintas ciudades en diez países latinoamericanos sitúan en US\$27 por metro cuadrado la mediana de los precios para parcelas ilegales comercializadas²². La importancia de esta cifra puede apreciarse cuando se compara dicho valor al de la tierra rústica (de US\$ 5 la 10 el m²).

Así, parceladores ofrecen parcelas con área inferior a la establecida por la normativa (por tanto, irregulares), a un precio total inferior al de una parcela formal/legal, pero aun superior al precio por m² de la parcela formal/legal²³. El mero fraccionamiento de una finca es, de hecho, una actividad bastante rentable. Un estudio realizado por Smolka (1991b) en la zona Oeste de la ciudad del Río de Janeiro revela que el valor del metro cuadrado alcanzado por parcelas de 250 la 600 m² sería cerca de seis veces (600%) superior al del m² de fincas con más de 10.000 m².²⁴

Genéricamente, los precios reflejan el agio que el comprador debe pagar para no someterse a la situación inmediatamente inferior. El precio de la tierra en el mercado informal (superior al precio de la tierra rústica) es típicamente inferior a la suma de este último al costo de provisión de servicios, pero, a su vez, inferior al precio de comercialización de la tierra urbanizada en el mercado formal.

Así, contrariamente a la creencia popular, la ‘opción’ por la adquisición de parcela informal tiende, por lo general, a ser cara. Además, desde distintos puntos de vista, el costo (de transacción, permisos, etc.) de acceso a la tierra, a través de medios legales, es bastante alto²⁵. Además de los precios propiamente dichos, y en una perspectiva más amplia de la cuestión en tela, aun para los que no son pobres, puede ser muy difícil (y costoso) comprar parcelas en el mercado formal, en la medida en que el comprador puede no estar cualificado para la compra (falta de credenciales legales o inserción informal en el mercado de trabajo²⁶) o sentirse desanimado a hacerlo, sea por la impunidad a las transacciones en el mercado inmobiliario informal, sea por factores extraeconómicos (vínculos comunitarios, o de parentesco, por ejemplo) afectando la movilidad residencial²⁷. Si, alternativamente, los precios de la tierra urbanizada fuesen suficientemente bajos, o existiesen subsidios adecuados, el comprador, aunque pobre, podría no tener que recurrir a arreglos informales.

3.3 La informalidad acentúa la pobreza

La informalidad no solo es efecto, sino también causa de la pobreza, en la medida en que la población residente en áreas informales es capturada por muchos ‘círculos viciosos’ que

²² Algunos ejemplos: el metro cuadrado en una parcela ilegal en Guarulhos (en el Área Metropolitana de São Paulo) varía entre R\$ 50 –en las áreas más remotas– y R\$ 100 (aproximadamente US\$ 40) en las áreas más urbanizadas (Información verbal ofrecida por Ellade Imparato, 2001). En Bogotá, Colombia, una parcela ilegal de 72 m² (6 x 12m) se vende por valores que varían entre US\$1.136,36 y US\$1.590,91, implicando precios del m² entre US\$15,78 y US\$ 18,94. (Información verbal ofrecida por Carmen Iriarte, 2001). En Lima, Perú, investigación de campo, realizada por Julio Calderón en 1998, encuentra valores de hasta US\$ 33,6 para el metro cuadrado de parcela ilegal. Para el caso de Cochabamba, en Bolivia, el precio medio de una parcela en un asentamiento ilegal consolidado (que no cuenta con servicios) está entre US\$25 y 30 (Información verbal ofrecida por Fábio Farfan, 2001).

²³ Esta lógica se aplica también a la cantidad de servicios ofrecidos en estas parcelas irregulares.

²⁴ Este multiplicador se ha revelado bastante estable al lo largo del período de 1968-84.

²⁵ Una explicación más detalla sobre el fenómeno escapa a los propósitos inmediatos de este trabajo. Sin embargo, véase Smolka, 2002.

²⁶ Se constata, en estudios sobre las favelas de Río de Janeiro, que tanto el precio de un inmueble, como el alquiler, es, a veces, relativamente (en algunos casos, absolutamente) más alto que en barrios regulares, ello porque los propietarios explotan la falta de credenciales/garantías de los inquilinos y otras oportunidades!

²⁷ Ver Abramo (1999a) sobre factores que afectan la movilidad residencial en las y entre favelas.

Eliminado: 0

Eliminado: .INSERIR
OUTRAS INFOS

reiteran su condición. En lo que concierne al acceso al trabajo, por ejemplo, se conoce que aquellos que no disponen de una dirección formal son muchas veces discriminados a la hora de presentar una solicitud de empleo. En Río de Janeiro, fue identificada la existencia de un ‘mercado de alquiler de direcciones formales’(!) para los residentes en áreas informales. En los medios de comunicación, así como en muchos círculos sociales, el favelado aun sufre con el estigma de la criminalidad, pese al trabajo pionero de Perlman (1976) y tantos otros en los que se demuestra que muchos de los residentes de áreas informales trabajan en el mercado formal.

El mismo tipo de discriminación observada en el mercado laboral se manifiesta en las solicitudes de crédito, a pesar de las copiosas evidencias de que, por lo general, las tasas de morosidad no son más altas en este segmento de la población que en los sectores de mayor poder adquisitivo. A las dificultades de acceso al crédito, agrégase la imposibilidad de contraer préstamos en el sistema bancario ofreciendo como garantía inmuebles no formales²⁸. Los alegatos de que el problema reside en la dificultad de *foreclosure* de los bancos en relación con estos inmuebles parece, sin embargo, no resistir a las evidencias de un vigoroso mercado de compraventa de terrenos y viviendas en las áreas dichas informales (Abramo, 1999b).

Paradójicamente, los costos de la vida cotidiana en los asentamientos informales son más elevados que en las áreas formales: los costos de construcción son muchas veces más elevados²⁹, los alimentos son más caros; en general, los transportes son precarios y caros³⁰; aun las reglas de los ‘contratos de alquiler’ (informales) son más desfavorables al inquilino de lo que serían los contratos formales³¹.

Las áreas informales no reciben atención del Estado. Su principal alegato: “estamos abandonados”. Hasta períodos relativamente recientes, la legislación prohibía la extensión de infraestructuras y servicios urbanos a las áreas informales (Código de Obras del Municipio del Río de Janeiro, 1938). También en Río, hasta el 1994, las *favelas* figuraban como áreas vacías o áreas verdes en la cartografía oficial del Municipio! Otros contrastes significativos entre las áreas formales de la ciudad y aquellas de mayor concentración de la informalidad en el uso y ocupación del suelo y sectores de más bajos ingresos son sintetizados en la tabla siguiente.

Tabla 1 – **Contraste de condiciones entre la zona Sur y zona Norte de Río de Janeiro**

Eliminado: ¶

Atributo	Zona Sur (área ‘noble’)	Zona Oeste (área ‘popular’)
Número de habitantes, por autobús	349	783

²⁸ Frecuentemente, los títulos extendidos a la población de los asentamientos irregulares no garantizan el pleno derecho de propiedad. Pueden presentarse bajo la forma de “*títulos supletorios*” (Bolivar, Ontiveros y Freitas Taylor, 2001) o como “*concessão do direito real de uso*” para tierras públicas, como se aprobó recientemente por la legislación brasileña. Estos títulos reiteran el *red lining* para revertir los prejuicios de las agencias de financiación.

²⁹ Investigaciones recientes en las favelas de Río muestran que el costo de la mano de obra para construir es al menos 10% superior al del mercado formal. Abramo (1999b op.cit.).

³⁰ El metro, por ejemplo, que tiende a servir a las áreas de más altos ingresos, tiene tarifas altamente subsidiadas, mientras el transporte disponible en las áreas de asentamientos populares, y desde éstas al centro de la ciudad, provisto de forma privada, es integralmente desregulado.

³¹ Interesa observar que alquileres en las favelas son también típicamente caros: corresponden a 2% del valor del inmueble y no 1%, como en inmuebles regulares.

Área (m ²), por punto de alumbrado público	1.069	7.798
Inversión (R\$) SMOP, por m ²	R\$ 0,15	R\$ 0,03
Mantenimiento de las unidades de salud, por habitante	R\$ 51,30	R\$ 24,60

Fuente: Jornal O Dia, 12 de agosto de 2001.

Finalmente, los habitantes de asentamientos irregulares son víctimas de abogados sin escrúpulos y ‘explotados’ por parceladores y/o urbanizadores ‘piratas’ en la adquisición de terrenos en el mercado informal: precios desmesurados, cotas abusivas, dudosos documentos comprobatorios de adquisición, etc. Señálese que muchos pagan mucho por lo poco que reciben, en contraste a los pocos que reciben mucho por lo poco que entregan!

En definitiva, la informalidad es cara y exagera las condiciones de pobreza. Parece correcto el diagnóstico de agencias, como el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (Habitat), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otras, al considerar la importancia de programas de *up-grading* como ingredientes esenciales de una política de mitigación y/o enfrentamiento de la pobreza urbana³². Trátase, efectivamente, de un avance en relación con las posturas anteriores que no solo parecían ignorar la existencia de estas realidades, sino que se interpretaban como mero reflejo de problemas en el mercado laboral y en otras esferas de la sociedad. El punto en que se insiste en este trabajo es que tales iniciativas –en lo que pese representaren un avance– son parciales y limitadas. No hay garantía alguna de que la regularización de asentamientos en sí contribuya para mitigar la pobreza urbana. En realidad, conforme se discute a seguir, el efecto puede ser incluso perverso. Sin embargo, antes de ello, valdría *revisitar* los argumentos que vienen sustentando la eficacia de estos programas (de regularización/*up-grading*, etc.) de asentamientos ya consolidados.

4 Revisitando los argumentos en favor de la regularización

En primer lugar, hay que señalar que la discusión acerca de la conveniencia (o no!) de la regularización de los asentamientos irregulares consolidados en la ciudades es bizantina. Ignorar estos *habitats* simplemente no es una opción política ni, sobretudo, humanitaria. Tampoco interesa aquí reproducir la cantilena de De Soto (1989 y 2001) sobre el misterio (por no decir magia) que la movilización en el mercado del ‘capital’ (o energía creativa) aprisionado en años de sudor invertido en el ambiente construido de estos asentamientos podría operar en la resurrección económica de esta masa de ciudadanos³³. El foco de interés se concentra apenas en las iniciativas de los gobiernos al promocionar la regularización físico-urbanística (urbanización o *urban up-grading*) de estos asentamientos.

La premisa de este estudio, conforme ya señalado, es la noción de que la informalidad es consecuencia del ‘pecado original’ representado por la imposibilidad de las poblaciones de estos asentamientos de acceder a suelo urbanizado³⁴. Ello no significa que no se deba someter

³² Véase el Plan de Acción del programa Cities without Slums (2001), que propone, para el período 2001-2005, la mejoría de la vida de 5 millones de personas (aproximadamente, un millón de viviendas) con costos de inversión previstos en 2,3 billones de dólares (de los cuales el Banco Mundial respondería con 25% del total) – aproximadamente US\$ 2.000 por familia/domicilio. En el BID, su vez, habría instrucción interna con el sentido de comprometer 50% de las financiaciones con proyectos asociados a la mitigación de la pobreza.

³³ Una crítica contundente y competente de estos argumentos se presenta en Fernandes (2001). Véase también Angel (2001).

³⁴ Pese a que el debate sobre la ilegalidad esté usualmente centrado en cuestiones sobre la posesión legal de la tierra, es necesario reconocer que la necesidad de esta legalización se deriva de la cuestión más crítica del acceso a la tierra urbanizada. En otras palabras, una oferta suficiente de tierra urbanizada a precios asequibles anularía,

los costos – y, sobretodo, los impactos– de estas acciones a un análisis económico más abrangente.

Para tanto, se examinan, inicialmente, la hipótesis de que la ocupación irregular, seguida de su (eventual) futura regularización a través de programas públicos, constituiría el mejor de los mundos. O sea, en la imposibilidad o inconveniencia de otra política, hágase ‘vista gorda’ a la forma como la población tiene acceso al suelo y regularizense los asentamientos que se consolidan –al final, para los cofres públicos saldría todo más barato, y mejor para la población beneficiada! En definitiva, la regularización sería un mecanismo eficaz y hasta ‘conveniente’ de provisión o inserción en la ciudad. Una postura dominante en la práctica, que pocos políticos admitirían en público!

Además de la motivación política y humanitaria anteriormente expuesta, la defensa de los programas de regularización se apoya en el argumento de que el costo de este proceso (títulos de propiedad, (re)parcelación y provisión de infraestructura y servicios) en los asentamientos existentes varía entre los US\$ 1.000 y US\$ 2.000, por familia. Estos valores son aparentemente bastante más bajos que los que se pagan en programas públicos de vivienda popular o similares, esencialmente porque la existencia previa de las viviendas reduciría el costo. Se admite, adicionalmente, que estas son frecuentemente consideradas como de construcción más rápida, más baratas y de mejor calidad que las de promoción oficial.

Así, para el caso de asentamientos consolidados, habría que facilitar y no reprimir este proceso. Aunque no se pueda admitir en público, habría un reconocimiento tácito (cínico, quizás!) de que el proceso iniciado por una invasión y/o ocupación irregular del suelo, seguido de paulatina consolidación con servicios precarios etc., representa, en último análisis, una ‘solución’ superior a la de cualquier otro programa oficial, en la medida en que incorpora recursos y energías ‘intangibles’ que escapan al mercado formal. Son aun bien convenientes en la medida en que liberan los cofres públicos para otros encargos más ‘importantes’.³⁵

La regularización, cuando mucho, sería necesaria por las muchas ‘externalidades negativas’ para la ciudad –por ejemplo, criminalidad, problemas de salud pública, en atención a derechos básicos de ciudadanía- y/o también legitimación pública por la vía del reconocimiento del esfuerzo ya realizado (ambiente construido) por los ocupantes. El costo de reparación sería bastante inferior –y todos ganan. Terminase con el asentamiento regular integrado al tejido urbano y ofreciendo condiciones de habitabilidad razonables para la población –y a costos más bajos que en la hipótesis de una política (preventiva) de provisión de tierra urbanizada a bajo costo.

4.1 Revisitando la eficacia (*cost-effectiveness*) de la regularización de los asentamientos consolidados

De un modo más específico, el argumento en pro de la eficacia de las políticas de reconocimiento de los asentamientos existentes y concomitantes programas de regularización se rigen en tres premisas: viviendas preexistentes, densidades elevadas y la disposición de algunos servicios y construcciones, aunque de forma incompleta y/o precaria. A este último punto, agréguese la mayor propensión a aceptar ‘soluciones tecnológicas alternativas’ tenidas como más baratas, pero que no siempre alcanzan los estándares mínimos establecidos para nuevas urbanizaciones.

En relación con la calidad de la vivienda: “Aunque el ingenio y la imaginación crediten méritos a los ‘favelados’ por solucionar su problema de vivienda bajo condiciones

en principio, la necesidad de la posesión ilegal.

³⁵ Sin embargo, se admite que, en ciertos programas oficiales, las unidades de vivienda son proyectadas de modo a recibir acrécidos, futuros por iniciativa del morador.

extremadamente desfavorables, dichas viviendas son, en su mayoría, impropias para albergar seres humanos” (Brennan, 1993, p. 85). Reconocer el hecho de que las viviendas ya existen no significa admitir que ello sea una alternativa más interesante!

En lo que concierne a las altas densidades³⁶, se conoce que los estándares de uso y ocupación del suelo en estos asentamientos son aceptados únicamente porque ya están consolidados. A pesar de que los sectores de bajos ingresos puedan representar hasta un 50% de la población urbana, ocupan solamente de 10% a 20% del territorio (Angel et alii 1982, p. 16). Las altas densidades que, por un lado, podrían sugerir un mejor/mayor aprovechamiento del recurso escaso ‘tierra’³⁷ representa, por otro, costos adicionales por las inevitables reubicaciones para generar espacio para la implantación de equipamientos e infraestructuras.

Finalmente, en relación con las infraestructuras implantadas o propuestas –en especial a la complementación de infraestructuras o la adopción de las llamadas “soluciones alternativas” o tecnologías que no se aceptan en la producción de espacio urbano formal, por no cumplir integralmente las exigencias establecidas – cabría cuestionar: “¿Cuál es el mínimo aceptable?”. Si, por un lado, la integración de asentamientos espontáneos o informales a la ciudad requiere un mínimo grado de homogeneidad en la calidad de las infraestructuras, equipamientos y servicios implantados, por otro, el establecimiento de estándares merece una evaluación juiciosa.

Algunas de las dichas tecnologías alternativas que, en principio, parecen razonables, son rechazadas por imponer funcionamiento no satisfactorio, escasa durabilidad, o exigir procedimientos de mantenimiento dispendiosos. Este es el caso, por ejemplo, del sistema de alcantarillado condominial – solución encontrada para contornar dificultades de espacio, sobretudo, en las áreas privativas (de difícil acceso) típicas de las *favelas*. Especificaciones técnicas de este sistema exigen un cotidiano posterior a la ejecución con mayor participación de la comunidad en su operación y mantenimiento (O&M) – cuyos costos raramente son considerados en el cálculo original de viabilidad de implantación. Ocurre que, a pesar de los acuerdos y compromisos originales, tales tareas de O&M no siempre son ejecutadas por la comunidad, por razones que van desde la falta de conocimiento para realizar estas tareas, hasta problemas de atribución de responsabilidades, en un contexto de alguna movilidad residencial de las familias³⁸.

Entretanto, los mismos argumentos pueden ocultar otro tipo de interés/intenciones, como la manifiesta resistencia de algunas agencias públicas en actuar en áreas informales de la ciudad. El sector privado, frente a la reciente tendencia a la privatización de agencias tradicionalmente públicas (sobretudo, las de distribución de energía eléctrica, aguas y alcantarillado), tiende a proponer más enfáticamente la reducción de los estándares. Como los nuevos clientes no acostumbraban computar gastos con este tipo de servicios en sus presupuestos, se teme tanto la morosidad (obstáculo a la recuperación de sus inversiones), como reacciones de protesta no exactamente pacíficas.

En los asentamientos consolidados, no siempre las condiciones de acceso se coadunan con los requisitos para una eficiente provisión de los servicios. Así, por ejemplo, los sistemas regulares de recolección de basuras (recolección hermética), adoptados en las áreas urbanas formales, requieren un ancho de vía determinado, que permita el acceso de camiones. Es imposible reproducir tal condición en las callejuelas angostas de los asentamientos irregulares, haciendo inviable el mantenimiento de un patrón homogéneo de cualidad de servicio entre las áreas formales e informales de la ciudad.

De forma similar, la extensión de los servicios de correos (distribución domiciliar de

³⁶ La densidad de ciertos barrios de Caracas alcanza los 251 habitantes por hectárea, y en las favelas de Rocas y Santos Reís, en Natal, llega a los 350 Hab./Ha. (Acioly y Forbes 1998, p. 32) próxima a la de Copacabana, que es de 305 Hab./Ha para el área urbanizada.

³⁷ En las ciudades latinoamericanas la densidad es inversa, es decir, es mayor en las áreas de periferia/informales.

³⁸ Información gentilmente ofrecida por Alex Abiko (2002), en entrevista privada.

correspondencia), una de las innovaciones introducidas por el Programa Favela-Bairro, en Río de Janeiro, en principio, netamente positiva, también es capturada por los “arreglos de la informalidad”. En algunos casos, se establece un “pacto” entre el funcionario de correos (que se ahorra largas caminatas cuesta arriba, haciendo la entrega en una única dirección) y la Asociación de Vecinos, que mantiene un tradicional mecanismo de poder sobre los habitantes, a través de la retención de la correspondencia.

En relación con la localización, muchos de los asentamientos se sitúan en áreas originariamente consideradas impropias (o demasiado costosas) para la ocupación urbana y, por ello, de escaso interés para el mercado inmobiliario. En São Paulo, 49,3% de las favelas se encuentran a las orillas de los ríos; 32,2% sufren inundaciones periódicas; 29,3% están en áreas de pendientes abruptas; 24,2% están asentadas sobre terrenos en proceso de erosión y 9% sobre vertederos de basuras o rellenos sanitarios (Maricato, 1996 p.58)³⁹. En los *barrios* (favelas) de Caracas, la pendiente media es de un 38% y, en más de la mitad de ellas, es superior o los 40% (CONAVI, 2000 op.cit.).

En el municipio de Santo André, en el Área Metropolitana de São Paulo, una encuesta preliminar realizada por técnicos del Departamento de Vivienda de la Secretaria de Inclusión Social y Vivienda señala que, de los 137 asentamientos existentes en el municipio, cerca de 25 mil familias, 35% de los asentamientos y 63% de la población, viven en áreas de pendientes abruptas; 23% de los asentamientos y 28% de las familias viven en las orillas de arroyos y ríos; 6% de los asentamientos y 9% de las familias, en áreas de preservación ambiental y otros 16% de los asentamientos y 18% de las familias, en áreas con otras restricciones (bajo tendidos eléctricos, sobre el sistema vial, vertederos de basuras, oleoductos). Apenas el 37% de los asentamientos que albergan cerca de 13% de esta población excluida se localizan en terrenos sin restricciones ambientales o geotécnicas a la ocupación (Spertini y Denaldi, 2000).

De entre otros factores que inciden sobre los costos y el diseño de los servicios y equipamientos, se destacan aun las resistencias impuestas por traficantes de drogas a la implantación de alumbrado público e incluso restricciones a lo ancho de las calles, de modo la dificultar la circulación de vehículos de la policía⁴⁰.

5 Efectos imprevistos no anticipados e indeseables de la regularización – evaluación crítica

5.1 Las señales que actualizan los precios

La perspectiva de que una parcelación será eventualmente regularizado permite al parcelador imponer un agio al precio del suelo. En el momento de la adquisición, el comprador se enfrenta, por un lado, con el reconocimiento del parcelador de que el terreno aún no dispone de los servicios exigidos por la normativa urbanística; por otro, con la promesa de que tan pronto él se capitalice con la venta de terrenos, irá hacerse cargo de la provisión de los servicios o de hacer las obras necesarias.

³⁹ Estos datos se refieren al año 1987, cuando la población residente en favelas representaba 8% de la población total de la ciudad. En la actualidad (2001), dicho porcentaje se ha duplicado! Según reciente encuesta del IBGE, el número de favelas en la capital de São Paulo se incrementó de 506 a 612 entre 1996 y 2000, para un aumento de la población favelada de 25,4%, contra un aumento de 6% para la población total.

⁴⁰ La acción de los traficantes de drogas no se termina ahí. Se conoce que, tan grave como la relativa precariedad de la titulación es la sistemática expulsión –a la fuerza– de las familias que obtuvieron los títulos, por traficantes de drogas, que se convierten en titulares de los inmuebles “con todas las de la ley”, haciendo cada vez más frágil el ya oscuro límite entre legalidad e ilegalidad, vigente en los asentamientos informales. (Recuérdese la discusión inicial sobre la ausencia/omisión del poder público –representación social de la legalidad– en estos asentamientos).

En la mejor de las hipótesis, se establece, así, una relación de complicidad entre comprador y vendedor: el comprador paga menos de lo que valdría un terreno con todos los servicios e infraestructura que la legislación prescribe, y el vendedor ‘garantiza’ que oportuna, pero seguramente, el terreno adquirido tendrá condiciones de habitabilidad. En el peor de los casos, y no raro, además de dudosos documentos comprobación de la propiedad de la tierra, condiciones reales de pago (intereses efectivos), condicionalidades contractuales, el comprador es frecuentemente ludibriado por trozos de tubería clavados en el suelo –que el parcelador afirma ser la ‘parte visible’ de las redes de infraestructura.

Así, como en cualquier otro segmento del mercado de tierras, los valores presentes reflejan o incorporan las expectativas de uso futuro del terreno⁴¹. El ‘sector informal’ no constituye una excepción. Así, cuanto más fuerte la perspectiva de que la finca, hoy sin servicios, será ‘oportunamente’ beneficiada –sea por el propio parcelador, sea, más probablemente, por el gobierno, por medio de algún programa de regularización (aunque con encargos que recaerán sobre el ocupante⁴²), mayores serán los precios de venta de los terrenos. Es decir, cuanto mayor la expectativa de regularización y, como consecuencia, mayores los beneficios líquidos que brindará, mayor será el sobreprecio actual del terreno.

Desde esta perspectiva, se puede comprender, por un lado, el precio extremadamente elevado de los terrenos en las periferias de las ciudades de América Latina y, por otro, por que países como el Perú, con una de las más fuertes tradiciones en programas de regularización, son los que exhiben mayor volumen de terrenos por regularizar! Programas de regularización, como ‘suplicio de Tántalo’: “cuanto más agua se intenta quitar, más agua hay para quitar”!

No resulta fácil demostrar, menos aun ofrecer evidencias empíricas, de como las referidas señales afectan directamente a los precios. Sin embargo, de modo indirecto, estos efectos se pueden verificar cuando se observa que, en las áreas en que el cumplimiento de la ley de parcelación es más estricto (por ejemplo, atributos de la parcela), los precios no son necesariamente más altos. Los costos de urbanización (designación de áreas de uso colectivo, definición de vías, provisión de los servicios mínimos, etc.) previstos en la ley son absorbidos por los parceladores o, más precisamente, repasados a los propietarios originales.

La experiencia de Goiás es elocuente. A través de convenios establecidos entre el Consejo Regional de Corredores de Inmuebles – CRECI (entidad encargada de supervisar el ejercicio de la profesión de corredor) y las diversas Municipalidades (la de Goiânia, en particular), los vendedores de parcelas no registradas son denunciados por inspectores de la entidad y penalizados por la Municipalidad (se registraron, incluso, detenciones). En el caso de un corredor registrado estar involucrado en la venta de parcelas irregulares, además de multa, el infractor pierde la credencial del CRECI/GO, perdiendo, por tanto, el derecho al ejercicio de la profesión.

Como resultado, se constata una inequívoca tendencia a la baja en la oferta de parcelaciones irregulares y en los precios de las parcelas regulares. Este ingenioso (y bastante original!) arreglo, en lo que se conjugan los intereses de las Administraciones Públicas despreparadas (y mal equipadas) para las indispensables inspecciones de campo y los intereses mercantiles, aliados a un efectivo compromiso del CRECI/GO con el ejercicio ético de la profesión, parece señalar una posible alternativa de ruptura del círculo vicioso de la irregularidad.

La experiencia de Aguascalientes, en México, es igualmente sugerente. La Administración Pública local sostuvo de forma continuada, consistente y firme, de 1993 a 1998, tanto la

⁴¹ No deja de ser revelador que muchas de las ocupaciones irregulares actuales se hayan anticipado a las regularizaciones futuras, dejando espacios libres para los equipamientos, reduciendo considerablemente los costos de urbanización.

⁴² Cada vez más frecuentemente, las regularizaciones involucran algún costo para los beneficiarios (aunque, dicho sea de paso, financiado!). Es decir, la financiación pública que no se dispone *ex-ante* (en programas preventivos) se hace disponible *ex-post*, en un otro contexto – curativo – e... a un costo más elevado para la sociedad, como se verá más adelante.

decisión de no regularizar cualquier asentamiento irregular, como de reprimir todo y cualquier intento de promover una parcelación irregular (por ejemplo, comercialización de parcelas sin servicios, sin áreas de uso colectivo, en áreas de riesgo ambiental, etc.)⁴³. Esta decisión, complementada por la política de constitución de reservas territoriales –de provisión pública de una oferta de suelo barato con servicios (aunque mínimos)– virtualmente eliminó la existencia de asentamientos irregulares – actualmente, menos de 1%!

Mutatis mutandi para las políticas (de corte liberal) que, en contraste, proponen la facilitación de acceso a la tierra por medio de una mayor desregulación del uso, o sea, reconociendo las prácticas de los parceladores informales (formalización de la informalidad), es falaciosa la proposición de que la reducción de costos en la provisión de suelo urbanizado sea, efectivamente, repasada a los precios finales. Se trata de un *non-sequitur*, en la medida en que los precios en el mercado de tierras no se forman como en otras ramas de negocios, es decir, por los costos a los que se suman un *mark-up* definido por la competencia, etc. El precio del suelo se vincula antes, a la capacidad de pago del comprador –o por cuanto el comprador estaría dispuesto y apto a pagar por los atributos que diferencian el terreno de su alternativa inmediatamente inferior.

Así, es antes la facilidad de se comercializar productos de baja calidad para una dada (también baja) capacidad de pago que hace que el precio resulte alto, relativamente a lo que se ofrece. Son estos precios altos que sancionan la lucratividad de la informalidad y establecen la referencia diferencial para las opciones superiores.

Los precios elevados del suelo alimentan la informalidad al excluir amplios sectores de la población del mercado. En el mejor de los casos, empujan las familias de bajos ingresos hacia arreglos de complicidad con los parceladores; en el peor, hacia tomas de tierra!

Así, la realización –o la promesa de realización– de programas de regularización a fondo perdido (o parcialmente perdido), aliada a la omisión pública en la aplicación de los reglamentos de uso del suelo, tuvo, en gran medida, un efecto negativo indirecto y de largo plazo, tanto sobre el precio de la tierra, como sobre algunas prácticas (depredatorias) de agentes parceladores, además de afectar el comportamiento de la población carente en general.

5.2 La perspectiva de regularización: un atractivo para la irregularidad

No dejan de ser sintomáticas las evidencias encontradas por Menna Barreto (2000) en encuestas sobre las fechas de llegada de la población a los asentamientos informales. Los períodos de más intenso flujo de ocupantes a estos asentamientos coinciden, en muchos casos, con el período en que los asentamientos fueron objeto de algún programa de regularización de cualquier naturaleza (titulación, urbanización, etc.).

También corrobora el argumento en pauta (o del efecto de las expectativas futuras sobre la informalidad) el surto de ocupaciones irregulares que antecede o sucede los períodos electorales de candidatos cuya plataforma contempla programas de regularización. En Brasil, por ejemplo, a la elección de la alcaldesa Luiza Erundina, del Partido de los Trabajadores, en la ciudad de São Paulo, sigue una explosión de ocupaciones y/o invasiones –muchas usadas como estrategia para la conquista de un terreno regularizado... Lo mismo ocurrió como consecuencia de las promesas de campaña de Leonel Brizola en Río, o del triunfo de Miguel Arraes como gobernador de Pernambuco, el 1986 – “que se tradujo en trece invasiones de tierras en poco más de un mes!” (Rabaroux, 1997, p. 124).

⁴³ Las autoridades municipales y provinciales solicitaban al líder o intentaban disuadirlo para que desistiese y/o deshiciese tales ventas, devolviendo a los compradores el dinero recibido por la parcela, bajo pena de seguir con demanda judicial, al mismo tiempo en que se ofrecían al comprador alternativas de parcela o vivienda, a través del IVEA (la agencia pública de vivienda). Jiménez, 2000, p.81.

La historiografía latinoamericana del efecto de las expectativas creadas por promesas populistas de candidatos es efectivamente rica en ocurrencias de casos similares. Muchos de los asentamientos hoy por regularizar tuvieron origen en la complacencia irresponsable de políticos al hacer ‘vista gorda’ a las ocupaciones irregulares en áreas públicas o inadecuadas o, peor aun, en la cesión clientelística de tierras públicas por motivos electorales. El caso del gobierno Roriz, en Brasilia, es emblemático: más de 65 mil terrenos, sin cualquier titulación y/o servicios, se ofrecieron a cambios de votos (Mendes, 2002)⁴⁴.

Otra manifestación de la responsabilidad de los gobiernos por la formación de la irregularidad – asociada a los propios programas de regularización– es el que se ilustra por los muchos asentamientos hoy pendientes de regularización, y que tuvieron su origen en ‘programas públicos de carácter provisional y/o de emergencia’, como los relatados por Riofrio (1991) en el Perú. Para el autor, muchos de los asentamientos irregulares no tienen nada de ‘espontáneos’. El autor señala que el origen de muchas de las *barriadas* puede asociarse directamente a la falta de coordinación entre instancias gubernamentales: la iniciativa de una agencia pública de destinar suelo para asentamientos populares, que no se complementa con una acción congruente de la agencia responsable de la provisión de servicios públicos. Fenómenos similares pueden ser ilustrados en cualquier otra ciudad de América Latina, como en los Parques Proletarios, en Río de Janeiro, construidos como vivienda provisional y que resistieron por más de veinte años, transformándose en una enorme *favela*.

En definitiva, no deja de ser interesante notar que tras 40 años de políticas de regularización, en el Perú, el porcentaje de irregularidad (*‘pueblos jóvenes’* o *barriadas*) se haya elevado de un 17%, en 1961, para más de 38% en 1998 (Calderón, 1999). Es decir, el problema hoy está mucho más extendido que hace 40 años. Fenómeno similar parece haber ocurrido en Venezuela, y en la ciudad de Porto Alegre: tras 16 años de administración popular, la irregularidad de 24% obtuvo una modesta reducción – a 20% –, a pesar del énfasis y prioridad dada a estos programas.

5.3 El costo de oportunidad de la regularización

Los programas de regularización de carácter curativo presentan un alto costo de oportunidad, si comparados a los costos de provisión de suelo urbanizado para acciones de carácter preventivo. Estos costos de oportunidad se manifiestan de dos formas:

- a) en la comparación entre el costo de (re)urbanización de áreas ya ocupadas (y/o muchas veces inadecuadas a la ocupación) con el de promoción de nuevas urbanizaciones, en áreas aun no ocupadas;
- b) en el uso alternativo que se podría dar a las localizaciones hoy ocupadas por asentamientos irregulares, sea exclusivamente por criterios de mercado (por ejemplo, el ‘mayor y mejor uso’ en una economía de mercado, concepto que da origen a las Operaciones Interligadas), sea por criterios de uso social, como en el caso de asentamientos localizados en áreas de conservación ambiental;⁴⁵

Así, el estudio de 11 de las favelas urbanizadas por el [Programa Guarapiranga](#), en São Paulo, revela que el [costo por familia beneficiada](#) es [de US\\$ 7.962,10 para una parcela media de 52 m²](#) (Rocha et al., 2000), lo que [corresponde a algo como US\\$153 el metro cuadrado](#), un [valor bastante superior al cobrado por parceladores/urbanizadores privados, incluyendo un](#)

⁴⁴ El gobernador Roriz, sintomáticamente resultó nuevamente elegido, y hoy responde a proceso – ref. Revista Veja de 13 de Febrero, 2002, p. 44.

⁴⁵ En algunas favelas y parcelaciones irregulares, en los que áreas de preservación ambiental o áreas frágiles desde el punto de vista geológico fueron invadidas, ya se “negocia” con los líderes locales (asociaciones de vecinos) la realización de mejoras públicas a cambio de autocontrol de la extensión del asentamiento (con el fin de detener el crecimiento en forma de “mancha de aceite”). Estos acuerdos, porém, raramente se cumplen, pese a la instalación de elementos de delimitación física (muros, rejas, etc.), por iniciativa de la Municipalidad, en el ámbito del PROAP-RIO.

sustancial margen de ganancia⁴⁶. En esta misma línea, estimaciones de Aristizábal y Gómez (2002) para Bogotá sugieren que el costo de la urbanización correctiva (“reparación”) de un asentamiento irregular es 2,7 veces superior al costo de las áreas planificadas. Calderón (1997) sugiere que los costos de los programas de regularización de Recife habrían alcanzado valores de 4 a 10 veces superiores a los de provisión de viviendas.

En una evaluación de 14 proyectos en favelas de siete ciudades, en cinco estados brasileños, Caicedo y Izar (1999) revelan que los costos medios de (re)urbanización de US 3.400. – variando entre US\$ 510 la US\$ 6.400. – según la complejidad de las obras. Cifras semejantes parecen aplicarse también al programa Favela-Bairro, cuyo costo total para las obras previstas en las primeras cuatro fases (de 1994 la 1999) sería de R\$ 361.878,00, beneficiando a una población total de 316.127 personas⁴⁷ – algo como US\$ 3.500 a US\$ 4.000 por familia, conforme establecido en contrato con el BID⁴⁸.

Otros programas en la ciudad del Río de Janeiro –como el Proyecto de Urbanización Integral de las Favelas de Pavão, Pavãozinho y Cantagalo– resultaron en inversiones por vivienda de US\$ 1.247 en 1983. Sin embargo, tras quince años de la conclusión de las obras, los asentamientos permanecen como favelas⁴⁹. El programa de Urbanización de Favelas y Parcelaciones de Bajos Ingresos, propuesto por el alcalde Saturnino Braga en 1987, preveía recursos del orden de US\$ 960 millones, beneficiando 1.055 mil favelados y 545 mil residentes en parcelaciones irregulares, algo como US\$ 640 *per capita*, o US\$ 3 mil por familia! (Kelson op.cit.)

Considerando una parcela de 50/60m², y un adicional de 20% correspondiente a la fracción ideal de la suma de áreas públicas (calles, plazas, etc.) totales del asentamiento y el área destinada a los equipamientos (canchas de deporte, guarderías, centros comunitarios, etc.), lo que equivale a, aproximadamente, US\$ 40 a US\$ 70 por metro cuadrado en una parcela familiar⁵⁰. Valores semejantes se confirman también en las estimaciones de Moretti (2001) para los costos de urbanización de favelas en Campinas, que variarían de R\$ 6.000 a 9.000⁵¹, según el tamaño de la parcela sea mayor o menor que 60m², y la tasa correspondiente al sistema vial sea mayor o menor que 20m², por familia, como se expone en la Tabla 2

Tabla 2 – Costo medio para los dos niveles de estándares urbanísticos (en R\$, por familia)

Servicio	Estándar urbanístico	
	Nivel 1	Nivel 2
Infraestructura	R\$ 3.743,99	R\$ 2.478,17
Superestructura	R\$ 3.430,38	R\$ 2.364,86
Actividades operacionales	R\$ 1.886,43	R\$ 1.800,63
TOTAL	R\$ 9.060,80	R\$ 6.643,67

Fuente: Rocha et alii, 2000.

⁴⁶ La ECIA –empresa urbanizadora privada que actúa en la zona Oeste de Río de Janeiro– ofrece parcelas integralmente urbanizadas a un precio que varía de US\$ 70 a US\$ 143/m² (Oliveira, 1999). La Secretaría Municipal de Urbanismo de Río de Janeiro, dispone de un estudio técnico de 1997, en el que se demuestra ser posible producir parcelas urbanizadas a precios inferiores a US\$ 55 el metro cuadrado.

⁴⁷ Datos oficiales de la Municipalidad de Río de Janeiro, 1999 –de 1995 a 1999 el Real se mantuvo prácticamente equiparado al valor del Dólar.

⁴⁸ Según Kelson (1998), en el programa Favela-Bairro, el costo por familia beneficiada alcanzó R\$ 7.936 en la favela de Prazeres y R\$ 12.000 en Parque Royal –en este último caso, según el autor (Kelson) el dato no es oficial, habiendo sido obtenido informalmente, en la Cámara de Concejales del Municipio del Río de Janeiro.

⁴⁹ De hecho, una vez más, están en fase de elaboración proyectos de *up grading* para estas favelas, en el ámbito del programa Favela-Bairro.

⁵⁰ En Caracas, el costo medio de regularización se estima en US\$ 57.2/m² (CONAVI, op. cit.).

⁵¹ Valores relativos a agosto del 1995, año en el que el valor del Real era equivalente al del Dólar. En la actualidad, (Noviembre/2002) US\$ 1 = R\$ 3,60.

Además de poner en perspectiva los costos de oportunidad de políticas curativas (de urbanización de asentamientos irregulares consolidados) *versus* preventivas (de provisión de tierra urbanizada para los sectores de bajos ingresos), estos valores exponen el costo real de la omisión pública en materia de regulación e intervención urbanística.

Sorprende constatar que parceladores privados legales, que operan en la zona Oeste del municipio de Río de Janeiro ofrezcan terrenos urbanizados (que incluyen un ‘atractivo’ margen de ganancia) a precios tan elevados (Oliveira, 1999 op.cit.), cuando estudios realizados por la Secretaria de Urbanismo de Río de Janeiro demuestran ser perfectamente viable ofrecer parcelas urbanizadas, acordes con lo establecido en la normativa urbana, por US\$ 52,00 el metro cuadrado. Informaciones recogidas en una encuesta entre especialistas de distintas partes de América Latina (en distintas condiciones geográficas) parecen confirmar una convergencia de los costos de urbanización alrededor de US\$ 35/m².

5.4 El *day after* de la regularización

Para finalizar, vale comentar lo que ocurre en el *day after* de una regularización –tema todavía muy poco estudiado. Desde el punto de vista analítico, en el caso de un programa de regularización supuestamente exitoso –es decir, en que se logre la efectiva integración del área beneficiada al tejido urbano– el resultado, en la mejor de las hipótesis, es el *creamming* o selección darwiniana entre ocupantes que permanecen y los que son expulsados (aunque por ‘expulsión blanca’, por la vía de ofertas irrecusables) por el mercado. En la hipótesis de un programa mal sucedido, el área se consolida como de bajos ingresos, irregular, etc.

Conforme indicado con anterioridad, muchas áreas, en lo que pesen los programas de mejoras, permanece, sino irregulares, al menos con el estigma de irregulares, por mucho tiempo. La deseada integración al tejido urbano se revela inferior a las expectativas/deseos, como parece indicar la relativamente baja valorización de los inmuebles en las áreas beneficiadas. En efecto, según resultados obtenidos por estudios pioneros de Abramo (1998), la valorización media de los inmuebles en las favelas beneficiadas por el programa Favela-Bairro en Río de Janeiro⁵² sería de 28,52%, habiendo casos como los de las favelas de Mata Machado, de 42,5%, o Parque Royal, con valorizaciones de hasta el 40,6%, al paso que otras, como Caminho do Job, presentan modestos 15,3%.

Ora, aplicándose estas tasas (de 28%) a los inmuebles típicos o modales estimados de forma conservadora con valor original (*ex-ante*) de R\$ 14.000,00, se obtiene plusvalía correspondiente a R\$ 4.000,00, o sea, valor bastante próximo al gasto medio por familia previsto en estos programas. Esta valorización contrasta con las obtenidas por aplicaciones de recursos en el mercado formal en general⁵³ y, sobretudo, en el mercado de tierras en las nuevas áreas populares de expansión urbana. En este último mercado, y conforme ya indicado, la urbanización (provisión de tierra urbanizada) produce frecuentemente valorización superior a 100%!⁵⁴ Este intrigante resultado parece indicativo del bajo reconocimiento por el ‘mercado’ del valor de estos asentamientos regularizados.

En los asentamientos consolidados, el valor de los inmuebles parece aun dominado por el valor de la localización. Prueba de ello es que inmuebles en asentamientos en buenas ubicaciones alcanzan precios cercanos a los similares en áreas formales – típicamente una vivienda de dos dormitorios valdría cerca de R\$ 18 mil, en 1997, período en que el dólar equivalía al real.⁵⁵ Así, la paulatina ‘colonización’ de algunos asentamientos irregulares consolidados por segmentos provenientes de la clase media parece derivarse menos del éxito

⁵² Programa considerado paradigmático de un nuevo abordaje indicado por su propio propio nombre!

⁵³ Raras son las inversiones públicas que resultan en plusvalías inferiores a su costo!

⁵⁴ Dados estilizados: tierra rústica (US\$ 5 a 10/m²) más costo de la infraestructura (US\$ 20 a 35/m²): precio final del terreno urbanizado (US\$ 60 la 130/m²)

⁵⁵ Materia publicada recientemente en el periódico *O Globo* (4 de abril de 2002) informa la existencia de viviendas en favelas con valores superiores a R\$ 45 mil!

de estas iniciativas, que del efectivo *filtering down*, resultante de pauperización de la clase media y, sobretudo, de la ausencia de alternativas de vivienda en el mercado formal⁵⁶. Este fenómeno, observado en muchas de las grandes ciudades brasileñas antecede, en larga medida, muchos de estos programas de regularización.

Desde otro punto de vista, se trata de un peor producto (*habitat*), parcialmente financiado con recursos públicos, y que, últimamente, se ofrece –a quien esté dispuesto y apto a pagar aquellos R\$18.000,00. Para estas familias de mayor poder adquisitivo –que se presentan como compradores de vivienda en el área regularizada– aquellos R\$ 4.000,00, aplicados en la forma de subsidio, podrían hacer solvente la demanda en el mercado formal por inmuebles de mejor calidad. Para las familias de menor poder adquisitivo, que reciben la oferta irrecusable para liquidar (*cash-in*) los beneficios, el destino de aquellos mismos R\$ 4.000,00 es la adquisición de nuevo terreno, posiblemente irregular, ratificando los sobreprecios y reinstaurando con ello el ciclo de la informalidad!⁵⁷

Este análisis será quizás excesivamente caricatural frente a la propalada viscosidad de estos mercados. El ejercicio sirve, sin embargo, para exponer la importancia de se atender para el mercado como un todo y, más específicamente, la considerable movilidad residencial entre asentamientos. La realidad ha demostrado que el mercado inmobiliario urbano es más permeable y/o poroso de lo que se suponía, y que son endebles las barreras entre las alternativas ofrecidas a los diferentes segmentos que participan de la “subasta de inmuebles urbanos”. Se constata, además, que el vigor de esta subasta no se restringe al llamado segmento de punta o de altos niveles de ingreso. Investigaciones más sistemáticas y detalladas – como las emprendidas por Abramo (1999a, op. cit.) indican un activo mercado de compraventa en las favelas, en el que se verifica una rotatividad de hasta un 8% de los inmuebles (cifra cercana a la verificada en la ‘ciudad formal’)⁵⁸.

6. Conclusión

En la primera parte de este trabajo, constatamos que los precios de terrenos excesivamente elevados contribuyen efectivamente para la magnitud y persistencia de la informalidad que, por ser cara, alimenta la pobreza. En la segunda parte, se demostró que las políticas de regularización prevalecientes en estos momentos –especialmente por se caracterizar por acciones curativas y parciales (tanto en la titulación, como en la urbanización precarias y a fondo perdido)– pueden estar contribuyendo para la agudización del problema.

Esta última constatación (efectos perversos) introduce, a un solo tiempo, un dilema y un desafío. El dilema es que no regularizar, simplemente, no es una opción política (social y/o humanitaria). El desafío se presenta en como regularizar, sin alimentar el círculo vicioso de la irregularidad, garantizando un contenido preventivo a tales políticas y programas.

Sin pretender proponer una panacea –una vez que se trata de un formidable desafío– se sugiere que cualquier política más consecuente considere, como mínimo, una visión más amplia y/o completa de los programas de regularización e, idealmente, por una alteración de las reglas del juego inmobiliario urbano –que, a su vez, exigiría una política fiscal más contundente sobre el valor de la tierra urbanizada. No es una tarea simple, una vez que la postura dominante en relación, por un lado, con la tolerancia a las ‘soluciones’ informales y, por otro, a la inserción de estos programas de regularización en la agenda pública parece bastante conveniente para el *status quo*. Las áreas nobles siguen protegidas por la

⁵⁶ Conforme insistentemente demostrado por Maricato (2001), familias con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos (es decir, 2/3 del universo) simplemente no ejercen demanda solvente, es decir, de interés para el mercado de vivienda formal.

⁵⁷ Sobre el círculo vicioso de la informalidad, consúltese Iracheta y Smolka (2000 op.cit.).

⁵⁸ Según datos publicados por el Instituto Pereira Passos (IPP-Boletim 1, 2001) el porcentaje de comercialización de inmuebles catastrados (y que, por tanto, pagan IPTU e ITBI) en la favela de Rocinha fue de 8,49%, porcentaje bastante cercano a los 8,74% obtenidos para el barrio noble de Barra da Tijuca.

sobrerregulación (o regulación de exclusión), y las áreas de expansión (periféricas) se hacen cada vez más desreguladas.

La regularización parece ‘conveniente’, una vez que los asentamientos consolidados tienen reconocidas las inversiones privadas en vivienda –desentendiéndose las agencias públicas de gastos sociales que, de otra forma, les tocaría por derechos de ciudadanía. Adicionalmente, tales políticas reiteran o representan un continuo desde el pasado: ‘diferenciar –cuando no ignorar– la situación del pobre’, ofreciéndole una solución que no afecte o magulle la esencia del sistema. Se trata, ante todo, de una política curativa focalizada en proyectos específicos para cada asentamiento, y cuyos efectos no son necesariamente neutrales en relación con los procesos responsables –ante todo– por estos ‘problemas’.

Es decir, estas intervenciones no solo reiteran y mantienen inalteradas las ‘reglas del juego’ inmobiliario urbano que producen la informalidad, como también exacerban algunas de las ‘taras’ del sistema. Haciendo coro con algunas evaluaciones sobre la necesidad de una perspectiva más profunda y radical de la cuestión, se sugiere que una política fiscal patrimonial vigorosa constituiría una condición *sine qua non* para una estrategia de enfrentamiento de la cuestión.

En definitiva, la regularización de asentamientos informales materializa la respuesta neoliberal para la informalidad, sin (o mejor, para no) alterar las reglas del juego inmobiliario urbano.

Referencias Bibliográficas

1. Abramo, P., 1999a: A dinâmica do mercado imobiliário e a mobilidade residencial nas favelas do Rio de Janeiro: resultados preliminares. Relatório de Pesquisa, IPPUR-UFRJ. Mimeo.
2. Abramo, P., 1999b: Formas de funcionamento do mercado imobiliário em favelas. Trabalho apresentado na Semana do IPPUR-UFRJ. Mimeo.
3. Abramo, P., 1998 “Impacto do Programa Favela-Bairro no mercado imobiliário de favelas da cidade do Rio de Janeiro”. Relatório de Pesquisa, versão preliminar. IPPUR-UFRJ, Mimeo.
4. Acioly, Claudio & Davidson, Forbes. Densidade urbana: Um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: MAUAD (1998).
5. Angel, Shlomo (2001). Comments on Hernando De Soto's *The Mystery of Capital*, New York University, New York. Mimeo.
6. Angel, Shlomo; Archer, Ray. W.; Tanhiphat, E. A.; Weglin, E. A. (Eds.). 1982. Land for Housing the Poor. Singapore: Selected Books.
7. Aristazabal, Nora; Gomez, Andres, Ortiz. “Are services more Important than Titles in Bogota?” in *Land Rights & Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor* Intermediate Technology Development Group Publishing London 2002, pp 100-113.
8. Azuela, Antonio; Tomas, François (Eds.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1997
9. Bolívar Barreto, T. *Obstacles to Legalization of Squatter Settlements in Venezuela*. Land lines 2001.
10. Bolívar, Teolinda., Ontiveros, Teresa. y de Freitas Taylor, Julio. 2000. *Sobre la cuestión de la regularización jurídica de los barrios urbanos*. Caracas: SEU/FAU/UCV e Instituto Lincoln. Mimeo.
11. Brennan, Ellen M. *Urban land and housing issues facing the third world*. In: Kasarda, John D.; Parnell, Allan M. (Eds.) *Third world cities: problems, policies and prospects*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1993.
12. Caicedo, Patricia. & Izar, Pricila. “Mejoramiento Integrado de Barrios Pobres – Favelas: Revisión de 14 Proyectos en Brasil/Costo de Inversión”. Handout de presentación al Programa: Up-grading in Latin America – World Bank, Washington Septiembre, 1999.
13. Calderón (1997) *Políticas de regularización y mercados de tierra en América Latina*. XX Congreso del Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara.
14. Calderón Cockburn, Julio A. *Acceso para los pobres al suelo urbano y mercado inmobiliario en Lima Metropolitana*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy (1999).
15. Cities Alliance: *Cities Without Slums 2001 Annual Report* Washington DC.
16. CONAVI *Preparación de Planes para Proyectos de Mejoramiento de Desarrollo no Controlados – Consejo Nacional de la Vivienda, Venezuela*. Mimeo, (2000).
17. De Soto, Hernando (1989) *The other path*. New York: Harper and Row, 1989.
18. De Soto, Hernando (2000). *The mystery of capital*. London: Bantam Press, 2000.
19. Dietrich, Hartmut; Dransfeld, Egbert; Voss, Winrich, (1993). *Urban land and property markets in Germany*. London: UCL, 1993.
20. Durand-Lasserve, Alain. “Regularization and Integration of Irregular Settlements: Lessons from Experience” UMP working Paper Series 6 March 1996.
21. Durand-Lasserve, Alain. and Tribillo, J-F. “Coping with Illegality in Human Settlements in Developing Cities” ESF/N-AERUS Workshop Leuven and Brussels, Belgium 23-26 May 2001.

22. Fernandes, Edesio (2001) Land Tenure Regularization in Latin America: a Critical Assessment of De Soto's The mystery of capital Land Lines. November: 4-5.
23. Huamán Herrera, E.A. "Políticas de regularización del Suelo Urbano" Avances de Investigación, Colegio Mexiquense , 1998.
24. Boletim 1, inserido na Revista de Urbanismo (ano 3, n. 4, p. 20, 2001,) editado pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.
25. IPEA (2001) – <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/nserie> -Exibição de séries - Transformação de pobreza.
26. Iracheta Cenecorta, Alfonso, X. e Smaolka Martim O. "O Paradoxo da Regularização Fundiária: Acesso à Terra Servida e Pobreza Urbana no México" in Cadernos IPPUR Ano XIV, No1 Jan-Jul 2000, pp. 87-118.
27. Jiménez Huerta, Edith R. Mercado Informal del Suelo para Vivienda en Aguascalientes Cuadernos de Trabajo – Desarrollo Social Nov-Dec. (1995), p.34.
28. Jiménez Huerta, Edith R., 2000. El Principio de la Irregularidad. Mercado del Suelo para Vivienda en Aguascalientes, 1975-1998. Universidad de Guadalajara: Juan Pablos Editor: Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes.
29. Kelson, N. Rio Favelas, 19 Projetos & Marketing. Mimeo, 1998.
30. Lungo, Mario(2000) La Tierra Urbana UCA Editores El Salvador.
31. Maricato, Ermínia. Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes (2001).
32. Maricato, Ermínia. Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência. São Paulo Editora HUCITEC, (1996).
33. Mendes, Vanildo- "Ele é Campeão: Joaquim Roriz é o Governador que mais dá Trabalho à Justiça" artigo na Revista Veja de 13 de Fevereiro, 2002, p. 44).
34. Menna Barreto Silva, Helena. (2000) Programas de urbanização e desenvolvimento do mercado em favelas brasileiras. LILP/LAB-Hab USP. Mimeo.
35. O Globo on Line "Preços Altos no Mercado Imobiliário das Favelas" por Selma Schmidt, 04 de Abril de 2002.
36. Oliveira, Fabrício L. de. Valorização fundiária e custos de urbanização na XVII R.A. – Campo Grande: uma primeira aproximação com o caso do Rio de Janeiro. Lincoln Institute of Land Policy, 1999. Mimeo.
37. Perlman, Janice E. The myth of marginality. Urban poverty and politics in Rio de Janeiro, vol. 7, California Press, Los Angeles, 1976.
38. Rabaroux, Patrice, "La Regularización en Recife (Brasil)" in Azuela, Antonio; Tomas, François (Eds.). El acceso de los pobres al suelo urbano. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1997 p. 117-167.
39. Rocha, Renata, , et alli. "Custos e padrões urbanísticos resultantes de projetos de urbanização de favelas" in Anais do Seminário Internacional 'Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social', Campinas, 2000.
40. Rocha, Sônia "Pobreza no Brasil. O que há de novo no limiar do século XXI". Economia, v. 2, n.1, p. 73-106, jan./jun. 2001.
41. Rolnik, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1997.
42. Rolnik, Raquel; Kowarik, Lucio; y Somekh, Nadia. (1990). *São Paulo: Crise e Mudança*. Sao Paulo: PMSP/Editora Brasiliense.
43. Riofrio, Gustavo. Producir la ciudad (popular) de los '90: entre el mercado y el Estado. Lima: Desco, 1991.
44. Sabatini, Francisco and Smolka, Martim O. (2001) The 1980's Reforms and the Access of the Poor to Urban Land in Latin America, paper presented to the

- International Conference “Currents of Change: Globalization, Democratization and Institutional Reform in Latin America” Stockholm, October 4 – 5, 2001. Institute of Latin American Studies, Stockholm University.
45. Siembieda, William J. and Moreno, E.L., 1996. “Expanding Housing Choices for the Sector Popular: Strategies for Mexico.” Mimeo.
 46. Smolka, Martim O. "The Land Market in Rio de Janeiro: Some Empirical Evidence", prepared for the Research Seminar on Land and Markets and Land Valorization Processes. Fitzwilliam College, Cambridge, July 14-19, 1991a.
 47. Smolka, Martim O. Dimensões intra-urbanas da pobreza: contribuição ao desenho de políticas. Rio de Janeiro, 1991b. Mimeo.
 48. Smolka, Martim O. Preços Elevados (e Inacessíveis) da Terra Servida Urbanizada – in Os Desafios da Gestão Urbana: discussões sobre a complexidade de governar a cidade", Freire, Mila and Brasil, F. (Eds.) – WB/EDI, FJP jointly with IPEA e ESAF – (2002) no prelo.
 49. Spertini, Solange S. e Denaldi, Rosana “As possibilidades efetivas de regularização fundiária em núcleos de favelas” in Anais do Seminário Internacional “Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social” Campinas 7/8, Dezembro 2000.
 50. Valladares, Lícia. “Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil”. XIV Encontro da ANPOCS, Caxambu, out. 1990. Mimeo.