

# Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales

Antônio Augusto Veríssimo\*

## Resumen

El presente trabajo busca demostrar como los programas públicos de regularización de asentamientos informales producen efectos sobre la formación de los precios en el mercado informal de suelo urbano, promoviendo una transferencia de recursos públicos hacia las manos de parceladores piratas al anticipar la expectativa de valorización futura en el precio de venta de la tierra, resultante del anuncio de inversiones públicas – plusvalías. Por otro lado, potencian a esos mercados informales de suelo como circuitos, de cierta forma “privilegiados”, de acceso de los pobres a la ciudad formal.

Utilizando el concepto de las lógicas de mediación del acceso al suelo urbano, se construyen representaciones gráficas de estos circuitos de inserción; los mismos de la formación de las plusvalías que serán transferidas a los promotores informales.

Conocidas las lógicas y sus efectos, se busca también identificar las alternativas para una acción gubernamental que disminuya los efectos perversos de los programas de regularización vigentes. Señala, además, alternativas para la oferta de suelo urbano formal para producción de vivienda dirigida a la población que en estos momentos se encuentra rehén de este tipo de oferta informal.

**Palabras clave:** urbanizaciones informales, programas de regularización, mercado de suelo, plusvalías, lógicas de mediación.

## Abstract

This work seeks to demonstrate how public programs of regularization of informal settlements produce effects over the prices in the market of informal urban lands, promoting the transfer of public resources towards the hands of pirate developers by anticipating the expectations of future appreciation in the sales price of land, resulting in the announcement of public investment – added value. On the other hand, they promote those informal land markets as somehow “privileged” circuits of access to the formal city for poor people.

---

\* Arquitecto y urbanista, Master en Planificación Urbana y Regional – Secretaría Municipal de Vivienda/Alcaldía de la ciudad de Río de Janeiro (Brasil).

Using the concept of logics of urban land access mediation, the article constructs graphic representations of these insertion circuits; the same ones involved in the formation of added value which will be transferred to informal promoters.

Once the logics and their effects are known I seek to identify the alternatives for government action that might diminish the perverse effects of the current regularization programs. It also notes alternatives of formal land supply for the production of housing directed towards the population that presently stands hostage to this kind of informal supply.

**Keywords:** Informal housing developments, regularization programs, land market, added value, mediation logics.

## Introducción

La ocupación, parcelación y venta ilegal de tierras han sido las formas más frecuentes de expansión de las grandes y medianas ciudades en los países del tercer mundo. Estos procesos de urbanización sin urbanismo avanzan sobre áreas de los entornos urbanos anteriormente destinadas al uso agrícola o aun sobre áreas vírgenes no explotadas y vacías, produciendo asentamientos humanos desprovistos de infraestructura y servicios básicos donde se fijan familias de baja renta a la espera de la llegada de urbanización y de regularización de la tenencia de la tierra.

La demanda que recurre de este tipo de producto (el lote sin servicios) es formada por un contingente de trabajadores urbanos que se presenta como demanda insolvente para el mercado de tierras e inmobiliario formal. Por ese motivo, dicha demanda busca en el submercado informal de lotes urbanos una forma de inserción en la ciudad.

El mercado de lotes irregulares y clandestinos es un submercado del mercado inmobiliario informal que atiende la demanda por tierra para la producción de unidades de vivienda destinados a sectores de baja renta. Esta atención se da por medio de la oferta, en el mercado, de lotes resultantes de la parcelación del suelo sin observación, total o parcial, de la legislación urbana. A pesar de informal, este submercado está sometido a un conjunto de reglas y principios que, según el economista Pedro Abramo, compone la lógica moderna de coordinación social de las acciones sociales y económicas que marca la estructura socio-espacial de las ciudades brasileñas y latinoamericanas (2007a: 1-2).

## Funciones económicas y sociales de la informalidad

En general, la producción informal de lotes no está desligada del mercado inmobiliario, pues ésta cumple, en dicho mercado, la función económica y social de proveer tierra para la producción de viviendas a precios accesibles para determinados segmentos sociales considerados no solventes en el mercado inmobiliario formal. Esta oferta informal solamente se viabiliza económicamente porque la demanda a la que se destina no es atendida por los agentes productores de lotes urbanos que actúan en la legalidad, sean éstos privados o públicos. La inexistencia de una oferta formal crea las condiciones para la actividad informal que, sin competencia (a no ser aquella establecida entre los propios agentes informales), queda libre para imponer estándares urbanísticos de bajísima calidad a precios relativos elevados. Un estudio propio comprueba que, en muchos casos, el precio pagado por un lote informal sin servicios, o con servicios precarios, sería suficiente para costear toda la dotación de la infraestructura básica exigida por la legislación vigente de la parcelación del suelo, siempre que la parcela de precio pagado relativa a la anticipación de la valorización futura sea invertida en obras de infraestructura, garantizando al emprendedor la remuneración media de la actividad de la industria de la construcción civil. Dicho estudio demostró que gran parte de esa demanda, que es considerada no solvente por el mercado formal, posee efectivamente condiciones para cubrir el costo de producción de un lote urbanizado (Veríssimo, 2007: 31-39).

## Las lógicas del mercado de suelo urbano

Para explicar la formación de la estructura de las grandes ciudades latinoamericanas, Abramo identifica “dos grandes lógicas del mundo moderno de coordinación de las acciones individuales y colectivas que se consolidaron a partir de la construcción de los Estados Nacionales” (Abramo 2007<sup>a</sup>: 1). La primera atribuye al Estado el papel de coordinador social de las relaciones entre individuos y grupos sociales, funcionando como mediador social definidor de la forma y de la magnitud del

acceso de la sociedad a la riqueza. La segunda atribuye al mercado, por medio de las relaciones de intercambio, la mediación del acceso a la riqueza social.

Tratando específicamente del acceso al suelo urbano, el autor define que, a partir de la lógica de Estado, se exige de los individuos o grupos sociales alguna acumulación de capital –ya sea político, institucional, simbólico o de otra naturaleza–, que los habilite a participar del juego de distribución de las riquezas sociales. Por otro lado, la lógica de mercado solamente admite la posibilidad de tener acceso a la tierra urbana a través de la acumulación de capital monetario.

Para Abramo, la lógica de mercado puede adquirir dos diferentes formas institucionales: una de mercado formal, condicionada por los márgenes normativos del Estado que establecen el campo de las relaciones económicas legales, y otra de mercado informal, caracterizado por las relaciones que se establecen al margen del sistema legal (Abramo, 2007a: 2).

Existe aún una tercera lógica de acceso a la tierra urbana que Pedro Abramo denomina “lógica de la necesidad”. Esta sería “simultáneamente la motivación y la instrumentalización social que permite la coordinación de las acciones individuales o colectivas de los procesos de ocupación del suelo urbano” (Abramo 2007a: 2). Esta lógica no exigiría la acumulación de ninguno de los capitales identificados para las lógicas de Estado y mercado. En principio, apenas la condición de la absoluta necesidad de disponer de un local de vivienda sería el elemento detonante de esta lógica de acceso a la tierra urbana<sup>1</sup>.

Se verifica, sin embargo, que aunque el submercado de lotes informales esté sometido primordialmente a la lógica de mercado, en su forma institucional de mercado informal está sometido simultáneamente a las determinaciones de las lógicas de Estado y de necesidad.

Se puede identificar la subordinación a la lógica de Estado al constatar la no regularidad de la parcelación, resultado también de la actuación

---

1 Analizando el cuadro más reciente de los procesos de acceso al suelo urbano en las grandes ciudades brasileñas, se puede concluir que las lógicas de *mercado* y de *necesidad* se articulan para viabilizar este acceso. Ya no son frecuentes en las grandes ciudades los procesos de ocupación donde no se exige de los ocupantes algún aporte, previo o posterior, de capital monetario o político.

del Estado cuando define normas urbanísticas y distribuye recursos e inversiones públicas en el territorio (definición de forma de acceso a la riqueza social). Dicha actividad estatal sirve de instrumento para la creación o la profundización de la segregación socio-espacial que actúa en beneficio de la reproducción maximizada del capital inmobiliario.

Todavía bajo la égida de esta lógica está la cuestión del acceso a la regularización vía acción del poder público, la cual solamente se hace efectiva en función de la lucha de acumulación de fuerza política por los moradores. Esto está bien ejemplificado en el caso de la lucha emprendida por algunos moradores, a finales de los años setenta, en torno a ciertos lotes de la ciudad de Río de Janeiro (De Jesus et al., 2006:19-30).

Por su parte, se identifica la subordinación a la lógica de necesidad cuando se constata que, por estar en situación de necesidad y ausencia de alternativas<sup>2</sup>, los adquirientes de lotes en parcelaciones no regulares se someten a las precarias condiciones de infraestructura, acceso y servicios que éstos ofrecen (Smolka, 2007: 71-78).

Para entender el fenómeno de la producción de parcelación no-regular es necesario tener en cuenta que el mercado inmobiliario informal –en el cual dicha producción está inserida–, aunque esté establecido al margen del sistema legal, en términos económicos está integrado al circuito de valorización y acumulación del capital al ofrecer suelo a precios accesibles para la producción de viviendas autoconstruidas por sectores de las fuerzas de trabajo de baja renta. La posibilidad de la existencia de esta oferta desobliga al capital a incluir, en el valor de los salarios pagados a los trabajadores, montos necesarios para suplir los gastos de vivienda –uno de los componentes más importantes de la cesta básica de reproducción de la fuerza de trabajo– al costo en que ésta es ofrecida en el mercado inmobiliario formal. Por otro lado, también exonera, por lo menos a corto plazo, al Estado, que solo posteriormente será llamado a suplir la demanda por infraestructura y servicios en esos locales de vivienda.

---

2 Según Smolka, “la mayoría de familias de más baja renta no escoge un asentamiento informal porque en éste le ofrecen un lote por menor precio, sino porque con frecuencia solo poseen esa alternativa”.

## La formación de precios en el submercado informal de lotes

El submercado informal de lotes, como mercado primario, tiene sus precios determinados por condicionantes endógenos y exógenos, siendo determinante, para que gane precio en el mercado, que el producto-lote posea determinados atributos relacionados a las siguientes condiciones:

- Edificabilidad (relieve y topografía)
- Localización en el territorio
- Condiciones especiales de comercialización
- Posibilidad de captura de anticipación de valorización procedente de la intervención pública de regularización

La primera condición está asociada a los aspectos físicos del lote, tales como las dimensiones, el relieve y las condiciones topográficas, variables que van a determinar un mayor o menor costo de producción de la edificación. Una conformación que no permita un mejor aprovechamiento o un relieve que implique la necesidad de obras especiales para la viabilidad de la edificación (aterramiento, cortes y contenciones) exigirá un descuento en el precio del lote por parte del loteador. Esta condición tiene que ver con las características propias del terreno y también con la mayor o menor habilidad del loteador en efectuar el dimensionamiento y el arreglo de las parcelas, viabilizando o no el mayor y mejor uso del suelo. Un diseño que posibilite un uso más intensivo del suelo contribuirá más para la formación del precio y, consecuentemente, para la extracción de más renta de la tierra.

La segunda condición tiene que ver con la situación de la lotización en relación a los medios de transporte público, la accesibilidad al centro de negocios, los servicios y la oferta de empleos. Se trata de la condición de mayor peso en la formación del precio de la tierra. Sin embargo, este factor ya tiende a estar presente en la formación del precio de la gleba original, sin ser el componente principal de la ganancia del loteador.

En cuanto al tercer punto, la condición de insolvencia frente al mercado formal es condición importante, pero no exclusiva para la existencia y funcionamiento de este submercado, siendo también, por otro lado, el

mayor limitador de sus posibilidades de ganancia. Los loteadores informales, para viabilizar las ventas, ofrecen a los adquirientes condiciones de pago diferentes con relación a aquellas practicadas en el mercado formal, lo que implica una mayor flexibilidad en la forma de pago y en la creación de formas alternativas de cumplimiento de las obligaciones, las cuales incluyen, en algunos casos, la entrega de bienes muebles e inmuebles como parte de pago, así como la prestación de servicios.

Por último, la posibilidad de anticipar la valorización futura –que vendrá con la realización de obras de urbanización, implantación de equipamientos y servicios, así como con la regularización de la tenencia de la tierra– es el componente más importante de la ganancia excepcional (plusvalía) a ser capturada por el loteador. Esta posibilidad se potencia cuando existen fuertes indicios de que estos beneficios llegarán en un plazo relativamente corto en función de la vigencia de políticas y programas públicos enfocados para el reconocimiento y la regularización de los asentamientos. Cuanto más probable sea esta posibilidad, más alto será el precio de transacción de los lotes ofertados (Smolka, 2007). En este sentido, habrá mayor extracción de plusvalía en cuanto mayor sea la capacidad del loteador de anticipar las decisiones de inversión en infraestructura del Estado, conforme explica Pedro Abramo:

Como diría Keynes de los especuladores del mercado financiero, los loteadores son verdaderos profesionales de la anticipación, agentes que ganan en la anticipación de las acciones de urbanización futura del Estado, donde todos los riesgos futuros quedan en manos de las familias populares que adquirieron un *bonus* virtual de urbanización. Aquí cabe decir que el sentido común se equivoca nuevamente, pues la práctica de los loteadores y urbanizadores piratas no es arcaica o pre-moderna: es una práctica sofisticada de los mercados financieros y que exige ser regulada tal como en los mercados financieros (Abramo 2007b: 20-21).

Conocer esta práctica, comprender sus lógicas e intentar responder a algunas preguntas pertinentes a este tema es el desafío que se impone este trabajo.

## Los programas de regularización y las expectativas de valorización

Los asentamientos urbanos informales desempeñan un papel importante en el contexto urbano latinoamericano, pues son ellos los locales de residencia y reproducción de gran parte de la población trabajadora de baja renta de las ciudades, siendo, además, prácticamente la única alternativa de vivienda y posibilidad de inserción en el medio urbano para los más pobres.

Hasta el final de los años setenta, las políticas públicas para los asentamientos informales en América Latina fueron muy diferenciadas, variando de la total inercia frente al tema hasta la promoción predominante de violentas acciones de remoción, pasando por experiencias aisladas de reasentamientos consentidos o de urbanización de estos asentamientos.

A partir de entonces, y a lo largo de toda la década del ochenta, diversas acciones de regularización, especialmente aquellas relacionadas a garantizar la propiedad o tenencia de la tierra, fueron experimentadas en diversas ciudades latinoamericanas, especialmente en Perú, Nicaragua, Chile y Brasil<sup>3</sup> (Brakarz, 2002: 22).

En los años noventa, hubo en América Latina un auge de programas de mejoría de barrios impulsados por las agencias de financiamiento internacional (Bird y BID). Ejemplos de ello son el Promib en Ecuador, el Midb en Perú, el Piai en Uruguay, el PMB en Chile, el MVE y el Primed en Colombia, el Promeba en Argentina, el Promueba en Venezuela, el SME en Bolivia y el Proap en Brasil<sup>4</sup>. (Brakarz, 2002: 30).

En la década pasada, los programas de mejoría de barrios pasaron a envolver mayores volúmenes de recursos con la promoción de intervenciones de mayor impacto, siendo especialmente destacadas las grandes inversiones en medios de transporte tecnológicamente sofisticados, tales como los teleféricos implantados en asentamientos informales de las ciudades de Medellín (Colombia), Caracas (Venezuela) y Río de Janeiro (Brasil).

---

3 En función de experiencias institucionales pioneras y exitosas realizadas en las ciudades Belo Horizonte (PROFAVELA, 1983), Recife (PREZEIS, 1983) y Río de Janeiro (Projeto Mutirão e Núcleo de Regularização de Loteamentos, 1984), a inicios de los años ochenta, varias ciudades brasileñas pasaron a incorporar en sus agendas programas de urbanización y regularización de favelas y lotizaciones.

4 En los años 90, con recursos de las agencias internacionales BIRD y BID, estos programas fueron ampliados con más énfasis en las acciones de urbanización y con la incorporación de componentes de inclusión social y generación de empleo y renta.



Tres décadas de inversiones en regularización de asentamientos informales, con acciones y resultados ampliamente divulgados por la prensa y por los medios en general, parecen haber señalado a la sociedad y al mercado la inevitabilidad de que los ocupantes de áreas informales, a mediano o a largo plazo, empiecen a recibir algún tipo de beneficio que represente, en alguna medida, su garantía de pose o propiedad de un inmueble urbano dotado de infraestructura y servicios.

Los mercados formal e informal del suelo también anticipan, en el precio de venta, la expectativa de valorización futura. La expectativa de inversión pública en urbanización y regularización de la pose de la tierra, alimentada por el anuncio de las intenciones o los resultados de las acciones del poder público en esa área, potencia la posibilidad de anticipación de la renta de la tierra por parte del parcelador informal.

### **La formación de “plusvalías” en los asentamientos informales**

Se denomina plusvalía a la parte del precio de un lote urbano que es aumentada al precio pagado originalmente por el propietario por uno o más de los siguientes motivos: (i) cambios normativos que resulten en el incremento del potencial constructivo o que permita usos más lucrativos; (ii) realización, por agentes públicos o privados, de inversiones en obras en el entorno o en las cercanías que incrementen la oferta de infraestructura, accesibilidad y servicios; (iii) anuncio de alteración de normas o de inversiones que puedan impactar positivamente el precio del lote en el futuro. Es, por lo tanto, incremento en el precio de un lote que se da sin necesidad de cualquier esfuerzo o inversión realizado por su propietario.

En el caso de los precarios asentamientos informales, este proceso de incremento de precio es muy intenso y evidente, como vamos a demostrar, especialmente en contextos social, política y económicamente favorables al desarrollo de programas de regularización urbanística y agraria como los descritos anteriormente. En esos casos, existe una exacerbada posibilidad de anticipación de valorización futura (plusvalía) provocada por la certeza de que, iniciando un proceso de venta y ocupación informal del suelo, el precario asentamiento resultante, tarde o temprano, será

objeto de inversiones en obras de infraestructura, urbanización y regularización de la propiedad de la tierra.

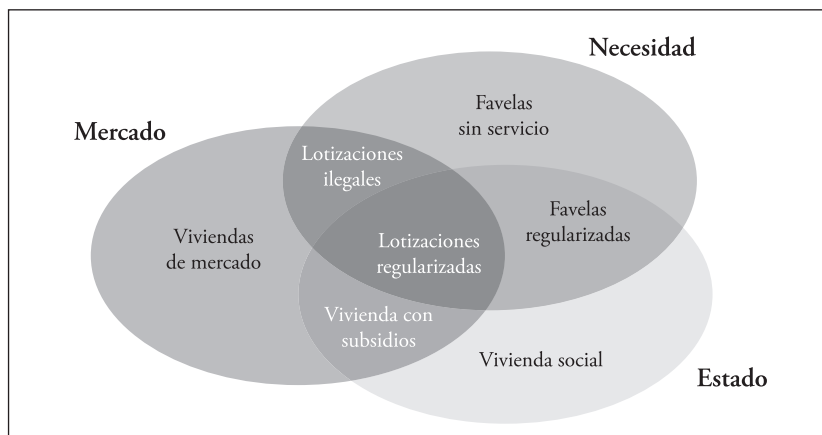
### El circuito de inserción de los pobres a las ciudades por la vía del mercado informal

Para una adecuada comprensión de cómo se viabiliza la inserción de los pobres a la ciudad por la vía del mercado informal y la consecuencia de este proceso como definidor de un determinado circuito productor de plusvalía, se hace necesario retomar el concepto desarrollado anteriormente sobre la interacción de las diversas lógicas de coordinación social en la producción de la informalidad urbana, y evaluar sus efectos sobre el mercado de lotes urbanos.

El gráfico 1 procura situar las diversas formas de producción de vivienda vigentes en las ciudades latinoamericanas según las lógicas (o sus interacciones) a las que están sometidas.

Observando el esquema gráfico anterior, es posible imaginar los diversos circuitos de inserción de los pobres en la ciudad a partir de las diversas lógicas de mediación; éstos son: la adquisición en el mercado de una

Gráfico 1  
Formas de producción de vivienda en las ciudades latinoamericanas



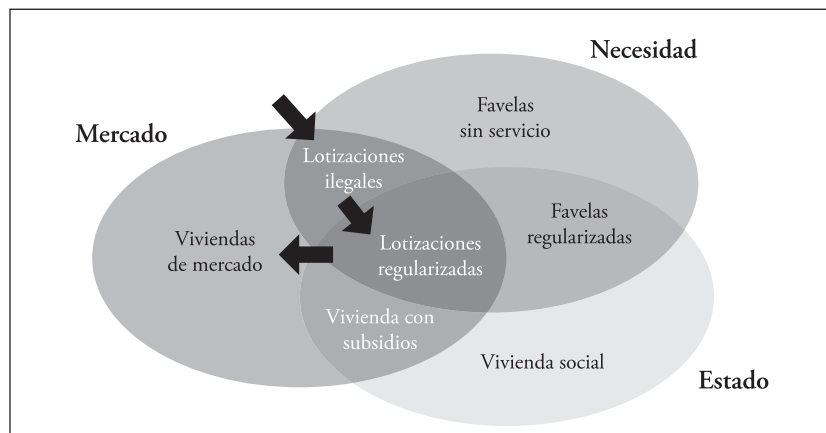
Fuente: elaboración propia.

vivienda formal en áreas de baja renta, la adquisición en el mercado de una vivienda subsidiada por el Estado, el acceso a una vivienda producida por el Estado, la adquisición de un lote en una lotización ilegal o la ocupación de tierras.

Para efectos de este estudio, no obstante, nos interesa observar con mayor detalle aquel circuito de acceso que nos parece ser el que promueve la mayor formación de plusvalía para el mercado informal, es decir, el que motiva un mayor incremento de los precios del suelo producidos por el desarrollo urbano y, en especial, por las inversiones públicas realizadas en el proceso de regularización, lo cual que permite la mayor anticipación de valorización futura del lote. Cualquiera que sea el circuito que se inicia con la adquisición de un terreno en una lotización ilegal<sup>5</sup>, ésta pasa por una acción estatal de urbanización con título de propiedad y, finalmente, se insiere en el mercado formal, conforme se puede visualizar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2

Circuito de acceso para mayor formación de plusvalía en el mercado informal



Fuente: elaboración propia.

- 5 Otros circuitos pueden también ser identificados, como aquel definido por una ocupación de tierras donde la expectativa de obtención gradual de beneficios –infraestructura, servicios, equipos y, finalmente, la regularización de la propiedad de la tierra– también será anticipada por los agentes económicos de intervención.

## El circuito de valorización y su anticipación por el parcelador en la forma de incremento del precio del lote

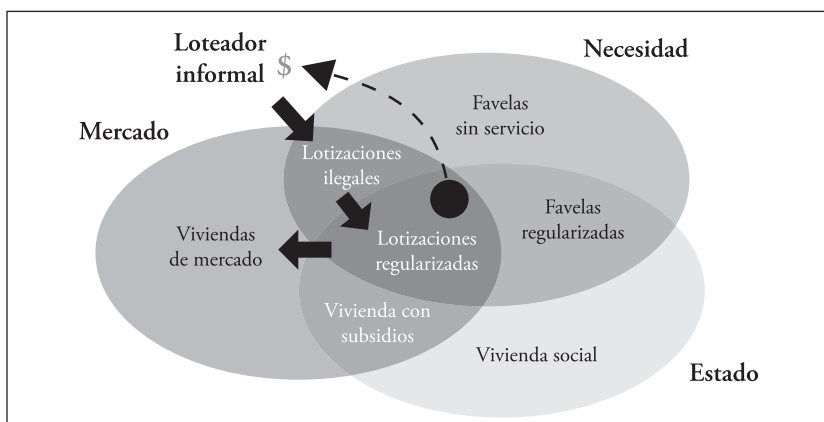
La participación del Estado en la producción de vivienda para baja renta se da por medio de la inversión de recursos públicos que se realizan básicamente de tres formas: 1) producción directa de unidades de vivienda por el Estado, 2) oferta de subsidio a la demanda para la adquisición de unidades en el mercado, y 3) regularización urbanística y de la tenencia de la tierra de asentamientos informales. En todos los casos, la participación del Estado presupone el consumo de recursos del fondo público<sup>6</sup> para la atención de una demanda de vivienda considerada no solvente para el mercado inmobiliario formal (Oliveira, 1998).

En el caso específico de las inversiones realizadas en la regularización de lotizaciones informales, el conocimiento previo por parte del emprendedor informal y del adquirente de esta actuación estatal permite al primero la incorporación, al precio de venta del lote informal, de una parte relativa a la anticipación de la valorización futura –plusvalía–, obtenida con la regularización urbanística y de la tenencia de la tierra de la lotización. Ocurre, por tanto, una transferencia anticipada de recursos públicos para el loteador, que, junto con el lote, vende al adquirente un *bonus* virtual que le dará acceso, en el futuro, a la urbanización, los servicios y el título de propiedad que serán provistos por el poder público (Abramo, 2007a), proceso que se puede visualizar en el grafico que sigue.

---

6 Para Francisco de Oliveira, el “fondo público, en sus diversas formas, pasó a ser la presuposición del financiamiento de la acumulación del capital, de un lado, y, de otro, del financiamiento de la reproducción de la fuerza de trabajo, alcanzando globalmente a toda la población por medio de gastos sociales” (1998: 19-20). En el caso en discusión, el fondo público financia la acumulación del capital en sus vertientes informal y formal.

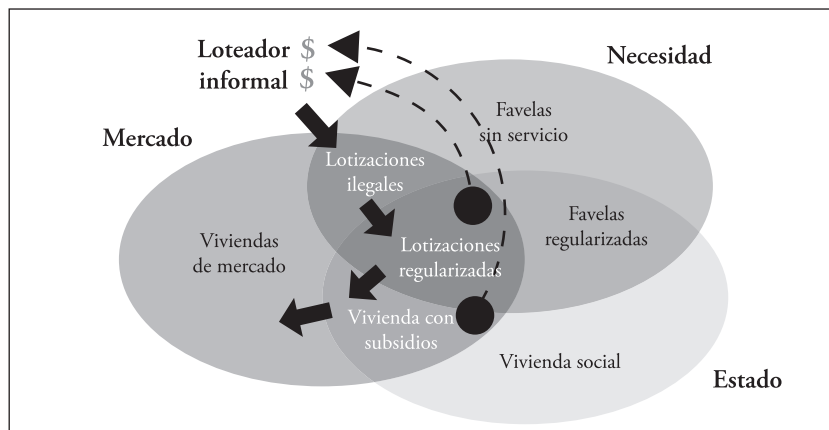
Gráfico 3  
Proceso de transferencia de recursos públicos al loteador (primera instancia)



Fuente: elaboración propia.

Si a esta acción de regularización le fueran sumados más recursos públicos subsidiados dirigidos al fomento de nuevas construcciones en los lotes o a mejoras en las existentes, este *bonus* será incrementado, elevando todavía más el precio por metro cuadrado en el mercado del lote informal.

Gráfico 4  
Proceso de transferencia de recursos públicos al loteador (segunda instancia)



Fuente: elaboración propia.

Se observa, por lo tanto, un ciclo en el que, mientras mayor sea la inversión pública direccionada a la urbanización de los asentamientos y las mejorías de vivienda, mayor será el incremento en el precio del lote ofertado sin servicios y mayor la transferencia de recursos de los cofres públicos a los loteadores informales.

### **Cómo los programas de regularización afectan el funcionamiento del mercado formal**

Los loteadores formales poseen restricciones para actuar en el mercado de baja renta porque, actuando en la formalidad, no pueden ejercer la posibilidad de anticipación de la valorización futura (extracción de plusvalía) en la misma escala en que lo hacen los que actúan en la informalidad. En el mercado formal, el emprendedor solamente es capaz de anticipar valorizaciones futuras generadas por inversiones públicas o privadas externas al emprendimiento en sí, es decir, no pueden anticipar futuras valorizaciones en función de la realización de obras que hacen parte del rol de obligaciones legales que le caben, sencillamente porque el adquirente de un lote formal sabe que el costo de esas obras ya está incluido en el precio del lote. La gleba adquirida para la ejecución de una parcelación formal ya incorporó en su precio de adquisición los parámetros de “parcelabilidad” y edificabilidad que le son atribuidos por la norma, lo cual restringe la posibilidad de incorporación de innovaciones que hagan al producto diferenciado y, por lo tanto, impide que se atribuya un sobre-precio en relación a su competencia en el mercado.

Por otro lado, en el mercado informal existe la posibilidad de extracción máxima de la anticipación de la valorización futura, ya que hay un consenso entre vendedores y adquirentes de que la adquisición de un lote informal es, en verdad, la compra de una posición en el territorio que habilita a su comprador a reivindicar ante el Estado mejorías urbanas graduales que, tarde o temprano, le proporcionarán un título de propiedad definitivo de un lote con infraestructura y servicios, integrándolo, por tanto, a la ciudad y al mercado formal. El precio de esta posición en el territorio será valorado según la señalización dada por el poder público o

por sus agentes<sup>7</sup> en relación a la posibilidad, velocidad e intensidad de esta acción regularizadora.

Otro factor que tiene que ver con la posibilidad de anticipación de valorización futura se relaciona con la oportunidad de adquisición, por parte de los parceladores informales, de glebas que están fuera del mercado, sea por que no atienden los parámetros para la parcelación exigida por la legislación o por no presentar, en función de esa misma legislación, condiciones de rentabilidad que justifiquen el costo de su parcelación y urbanización formal. De manera paradójica, éstas son situaciones que pueden generar para el loteador informal una oportunidad excepcional para la extracción de plusvalía, ya que le permiten introducir innovaciones y ofrecer en el mercado productos diferenciados en relación a su competencia formal, viabilizando así la oferta de un producto a un rango de renta que no puede adquirir un lote en determinadas regiones en función de las reglas de parcelación más restrictivas impuestas por el poder público.

Cómo el propietario de la gleba tiene dificultades para la comercialización del lote en el mercado formal y no es capaz de anticipar (por lo menos al inicio de un proceso de informalización de una determinada región de la ciudad) el uso futuro que será dado al terreno por el mercado formal, está dispuesto a venderlo a un precio inferior al practicado en el mercado de glebas para la producción legal. Por otro lado, parcelador y adquiriente saben que, aunque producidos en desacuerdo con los parámetros legales mínimos, tarde o temprano estas parcelaciones y lotes serán reconocidos por la administración pública. Pueden contar, para este resultado, con el amparo de las leyes que los “excepcionalizan” como áreas o zonas de especial interés social.

Se observa así que el Estado, en su intento de dar una respuesta a las graves carencias que afectan a los moradores de esos asentamientos, acaba por incentivar y profundizar los procesos perversos que alimentan la informalidad, favoreciendo el desvío de recursos públicos y el incremento del precio de la tierra, generando, como consecuencia, más segregación social y territorial.

---

7 Por ejemplo, candidatos a cargos electorales.

## ¿Cómo regularizar sin realimentar la informalidad y el alza de los precios?

La simple constatación de los efectos perversos de los programas de regularización sobre el mercado de tierras y los consecuentes procesos de segregación socio-territorial no resuelve la cuestión colocada por la deuda social y urbanística que las ciudades poseen en relación a millares de familias que habitan centenas de lotizaciones, villas y otros tipos de parcelaciones no regularizadas, carentes de infraestructura, servicios y títulos propietarios. No se puede no reconocer como legítimas las luchas y reivindicaciones de esas comunidades por lograr integración socio-espacial en la ciudad. Sin embargo, las políticas y programas que se formulen no deben ignorar o minimizar esos efectos perversos sobre el mercado, especialmente en lo que se refiere a la transferencia de recursos públicos a las manos de loteadores, grilleros y otros agentes que se benefician de forma ilegal con esos procesos. En este sentido, cabe el examen de algunas providencias que deben ser consideradas en la formulación de programas y proyectos de regularización con el objetivo de mitigar, o inclusive eliminar, esos efectos de los programas de regularización.

### Repartiendo el gravamen de la urbanización

Una de las medidas más eficaces para la reducción de la transferencia de los recursos a los loteadores clandestinos sería, sin duda, el cobro a los moradores beneficiados, por parte del poder público, de la totalidad o de una parte substancial de los costos de urbanización. De esta forma, los parceladores no tendrían manera de anticipar en el precio de los lotes sin servicios la valorización agregada por la futura regularización, ya que el adquirente ya sabría que tendría que arcar con ese costo en el futuro y no concordaría en adelantar esa parcela del valor del lote al parcelador, reduciendo, por tanto, su precio de venta.

Sin embargo, se comprende que la implementación de tal medida no se daría sin costos políticos, ya que tradicionalmente las obras de urbanización y regularización realizadas en comunidades de ese tipo nunca han



resultado en gravamen directo para los beneficiados, cuando mucho en su inserción en el archivo inmobiliario del municipio –para fines de cobranza del Iptu– y en los archivos de las concesionarias de servicios públicos.

Estudios propios sobre la base de datos de un programa de regularización de lotizaciones desarrolladas en la ciudad de Río de Janeiro demostraron, sin embargo, que esta anticipación de las ganancias realizadas por el loteador clandestino se da de forma diferenciada en el territorio, variando conforme la mayor o menor capacidad de pago o de excedente del consumidor disponible (Veríssimo, 2007). En áreas más valorizadas de la ciudad, se constató que el precio de venta del lote irregular ya incluye valores capaces de soportar un estándar legal mínimo de urbanización, además de garantizar una remuneración al parcelador compatible con el mercado de construcción civil. En áreas intermedias, el precio de venta soporta la urbanización en estándares legales mínimos, por lo que los márgenes de remuneración quedan reducidos. En las áreas más periféricas, se verifica que los precios practicados efectivamente no soportan la ejecución de la urbanización<sup>8</sup>.

Estos resultados nos permiten concluir que podrían ser implementadas medidas diferenciadas por parte del poder público para la formulación de una acción política y social, legítima y defendible, de recuperación de la inversión en los programas de regularización. En las dos primeras regiones, constatada la capacidad de pago, podría ser compartida con los beneficiarios la totalidad o una parte de los costos de urbanización y de regularización. Cabe recordar que, en el caso brasileño, ya hay una base legal para esta división de costos según lo dispone el primer párrafo del artículo 62 de la Ley 11.977 del 7 de julio de 2009, que instituyó el Programa Minha Casa Minha Vida (Mi Casa Mi Vida). En la última, ciertamente, sería más difícil la imposición de un gravamen adicional a los beneficiarios, aunque alguna recuperación pueda ser obtenida por la vía fiscal.

Cabe resaltar que todo el valor apurado con el cobro de contrapartidas de los beneficiarios, así como todo aquel advenido de las acciones

---

8 En estas regiones de la ciudad, el “excedente de consumidor” disponible está más allá del necesario para la adquisición de un lote en las condiciones del mercado formal, siendo necesaria una intermediación más efectiva del Estado por medio de la producción directa o de la oferta de fuerte subsidio.

judiciales movidas contra los loteadores clandestinos, debería ser destinado a un fondo para la producción de unidades de vivienda de interés social, aumentando, de esta manera, la legitimidad social de la cobranza.

### **Oferta de lotes urbanizados: compitiendo con la informalidad**

El resultado del estudio citado anteriormente permite formular alternativas para confrontar el tema de la informalidad de la parcelación del suelo por la vía de la oferta de lotes urbanos legalizados. En este sentido, cabe recordar que ya existen, en la legislación brasileña, instrumentos legales que pueden viabilizar la asociación entre propietarios de tierras y el poder público para la oferta de lotes urbanizados legales a la población de baja renta, destacándose la figura de Consorcio Inmobiliario previsto en el art. 46 del Estatuto de la Ciudad<sup>9</sup>. Se trata de una forma de viabilizar planes de urbanización o edificación por medio de la cual el propietario transfiere al poder público municipal su inmueble y, después de la realización de las obras, recibe como pago unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas, siendo el valor de las unidades inmobiliarias entregado a los propietarios correspondiente al valor del inmueble antes de la ejecución de las obras.

Bajo este modelo<sup>10</sup>, desde 1997 existe ya una experiencia exitosa de desarrollo en la ciudad de Joinville (Santa Catarina), donde la Municipalidad promueve un proyecto de urbanización en un área de 789.000 m<sup>2</sup> en asociación con un propietario privado. Según el contrato establecido entre las partes, cabe a la Municipalidad el desarrollo del proyecto, la ejecución de las obras de infraestructura, el desmembramiento y la legalización de los lotes, el pago de las tasas y la obtención de licencias. Al propietario privado, como remuneración por la tierra, le cabe el 50% de los lotes que van a ser comercializados. Sin embargo, estos solamente podrán ser ofrecidos a las personas registradas en la Secretaría Municipal de

---

9 Ley n.º 10.257 del 10 de julio de 2001, que reglamentó los artículos 182 y 183 de la Constitución de la República Federal del Brasil, en donde se establecen las directrices generales de la política urbana nacional.

10 Sobre legislaciones de incentivo a la producción de lotes urbanizados ver Veríssimo, 2004.

Vivienda. El precio de venta, las reglas de la cobranza y el número de parcelas también están estipuladas en el contrato<sup>11</sup>.

Otro experimento interesante fue el programa “Urbanizador Social”, desarrollado por el Municipio de Porto Alegre, que buscaba atraer emprendedores formales e informales para asociarse con el Municipio a través de una serie de herramientas instituidas por la Ley del Urbanizador Social<sup>12</sup>.

Sobre la base de estos experimentos, y haciendo referencia al caso de la ciudad de Río de Janeiro, podemos imaginar que, en las áreas más valoradas, una actuación firme de la fiscalización municipal asociada a incentivos específicos a emprendedores formales podría generar una oferta de lotes legalizados por el mercado formal que podría competir e inhibir efectivamente la oferta clandestina. En las áreas de valorización media, el poder público podría ofrecer lotes con servicios a precio de costo a través de la utilización de instrumentos del Consorcio Inmobiliario previsto en el art. 46 del Estatuto de la Ciudad y en asociación con propietarios de tierras. En las áreas más periféricas o de menor valorización, la intervención pública debería aportar algún tipo de subsidio a la producción, teniendo en cuenta el menor poder adquisitivo de la población beneficiaria.

## Consideraciones finales

La cuestión de la parcelación y venta ilegal de tierra urbana es apenas una de las diversas fases que asume el problema de la producción informal de vivienda en las grandes ciudades. Su “ecuacionamiento” depende de la articulación de diversas áreas del conocimiento y envuelve una actuación multidisciplinar, ya que abarca aspectos de orden político, social, ambiental y económico. En el presente trabajo buscamos reflexionar sobre aspectos de las lógicas económicas que condicionan el funcionamiento de este submercado y, por medio de su comprensión, intentamos identificar algunas alternativas para una actuación gubernamental que, por un lado,

---

11 Estas aseveraciones se basan en informaciones proporcionadas al autor por la Municipalidad de Joinville vía correo electrónico el 5 de marzo de 2009.

12 Sobre la experiencia del Urbanizador Social, ver Damasio 2006.

minimice los efectos perversos de los programas de regularización y, por otro, posibilite la oferta de alternativas para la población que se encuentra rehén de este tipo de oferta informal.

## Bibliografía

- Abramo, Pedro 2007a “O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina” (Rio de Janeiro: IPPUR-Universidade Federal do Rio de Janeiro) Mimeografia.
- Abramo, Pedro 2007b “Faculty Profile: Pedro Abramo” en *Land Lines* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy) Volumen 19, N.º 1, enero.
- Brakarz, José 2002 *Ciudades para todos* (Washington D.C.:Banco Interamericano de Desarrollo).
- Damasio, Claudia (ed.) 2006 *Urbanizado social: da informalidade à parceria* (Porto Alegre: Lincoln Institute of Land Policy/Editora Livraria do Arquiteto).
- De Jesus, Ângela Regina, Da Silva Pereira, Sonia M. y Veríssimo, Antônio Augusto 2006 “Regularização de loteamentos: notas sobre a experiência carioca” en *Revista de Administração Municipal* (Rio de Janeiro: IBAM) Año 52, N.º 259, julio/agosto/septiembre, pp. 19-30.
- Oliveira, Francisco 1998 “O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público” en *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita* (Petrópolis: Editora Vozes).
- Smolka, Martim O. 2007 “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra” en Martim O. Smolka y Laura Mullahy (comps.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (Cambridge, MA) 71-78.
- Veríssimo, Antônio Augusto 2004 “Incentivos à produção de lotes urbanizados: uma análise dos instrumentos legais de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá” en *Revista de Administração Municipal* (Rio de Janeiro) Año 49, N.º 247, pp. 31-39, mayo/junio.

Veríssimo, Antônio Augusto 2007 “Quantificação das mais valias geradas nos loteamentos informais pela antecipação da valorização produzida pelos programas de regularização” (Panamá: Lincoln Institute of Land Policy) Trabajo final individual presentado en el Curso de Aprofundamento em Políticas de Solo Urbano, 26 de febrero a 11 de mayo.