

IRREGULAR  
SUELO Y MERCADO EN  
AMÉRICA LATINA

*Clara Eugenia Salazar*  
Coordinadora



EL COLEGIO DE MÉXICO

## ÍNDICE

Reconocimientos .....	9
Presentación .....	13
Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales <i>Samuel Jaramillo González</i> .....	33
La Ciudad informal COM-FUSA: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular <i>Pedro Abramo</i> .....	85
Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable <i>Carlos Morales Schechinger</i> .....	125
Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá <i>María Mercedes Maldonado</i> .....	159
Una lectura crítica de Hernando de Soto <i>Edesio Fernandes</i> .....	213
La agenda pendiente de la formalización de la propiedad en el Perú: aspectos conceptuales y de política pública <i>Julio Calderón Cockburn</i> .....	241
Los ejidatarios en el control de la regularización <i>Clara Eugenia Salazar</i> .....	265

Controversias por el territorio en el derecho agrario	
<i>Vicente Ugalde</i> .....	307
El regreso a la irregularidad de las colonias populares.	
Títulos de propiedad y sucesión	
<i>Edith Jiménez, Heriberto Cruz y Claudia Ubaldo</i> .....	337
La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005	
<i>Priscilla Connolly</i> .....	379

## RECONOCIMIENTOS

Todo libro tiene una historia, corta o larga, que le da origen. Es justo decir entonces que en éste se recogen las preocupaciones planteadas en el *Seminario internacional sobre regularización de la tenencia de la tierra, planeación urbana y desarrollo sustentable*, que se realizó en El Colegio de México los días 2 y 3 de septiembre de 2009. Se presenta asimismo una reflexión académica posterior y comprometida de los especialistas participantes acerca del giro que está tomando la política de suelo en México y en América Latina.

La motivación intelectual que planteamos entonces, y que todavía nos impulsa, ha sido la necesidad de reflexionar respecto a que los estados latinoamericanos han venido adoptando principios de la teoría neoliberal y han avanzado en la instrumentación de la desregulación (no intervención del Estado) de las transacciones económicas; en un intento de preservar la libertad individual de los empresarios han creado mecanismos formales para incorporar toda forma de transacción comercial al marco legal en que estos operan. La aceptación irrestricta de tales preceptos ha influido notablemente en la orientación de las políticas públicas. Específicamente en materia de suelo y vivienda los “estados neoliberales” de América Latina han estado generando de manera persistente transformaciones institucionales dirigidas a garantizar los derechos individuales sobre la propiedad, y han adoptado, tarde o temprano políticas de regularización del suelo; igualmente han promovido el fortalecimiento del sector inmobiliario privado en la producción de vivienda. Los

promotores de tales políticas han partido del supuesto de que la "legalidad" convierte la propiedad en activos, y en consecuencia los derechos de propiedad son un camino seguro para la disminución de la pobreza. En el modelo neoliberal "la ausencia de claros derechos de propiedad privada es considerada una de las mayores barreras institucionales al desarrollo económico y a las mejoras del bienestar humano".<sup>1</sup>

Tras observar que los mecanismos formales destinados a regular el acceso al suelo y a la vivienda en México no promueven una libre "competencia", sino una lucha inequitativa y excluyente por el derecho a la ciudad, e impidiendo un desarrollo ordenado y sustentable de nuestras urbes, nos planteamos, con José Luis Lezama, la conveniencia de reunir a algunos estudiosos de países latinoamericanos con los representantes de las instituciones gubernamentales de México encargadas de hacer frente al proceso de ocupación irregular del suelo. Esto con la intención de discutir de manera conjunta y crítica las políticas aplicadas respecto de la formalización de la propiedad del suelo, y examinar su potencialidad para mejorar la calidad de vida de los pobladores de los asentamientos humanos irregulares, disminuir la pobreza, y contribuir a un desarrollo urbano sustentable.

Nuestra propuesta fue acogida calurosamente por El Colegio de México, la institución académica que nos da cobijo, y por la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra, Corett, organismo gubernamental que durante cerca de 40 años se ha encargado de aplicar la política pública que nos ocupa.

Ofrezco mi más sincero reconocimiento a José Luis Lezama, quien como colega me ayudó en forma entusiasta a concretar y a organizar el seminario y promovió su realiza-

<sup>1</sup> Harvey, David (2007:73), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.

ción junto con Juan Manuel Carrera, director de la Corett. A éste, agradezco que no dudara en observar con una mirada crítica la evolución de la acción regularizadora del organismo que dirigió de 2006 a 2010, periodo en que la operación de la Corett ya era afectada por las transformaciones institucionales acaecidas desde principios de los años noventa en nuestro país.

Agradezco también a Silvia Giorguli, Directora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, que nos abriera todos los caminos que conducen a la consolidación de las relaciones de intercambio intelectual. Las dos instituciones mencionadas financiaron el desarrollo del Seminario que está en la génesis del presente libro.

## PRESENTACIÓN

Las discusiones sobre la formalidad y la informalidad como formas de acceso y ocupación del suelo y la vivienda en las ciudades latinoamericanas han venido ocupando un lugar cada vez más preponderante en los ámbitos académico y gubernamental. Dado que varios estados latinoamericanos se han enfilado a favorecer cada vez más, tal como lo dicta la teoría, las instituciones del libre mercado y los derechos de propiedad privada individual con el fin de garantizar doctrinariamente las “libertades individuales”, los académicos nos hemos abocado a reflexionar y examinar críticamente el giro que han tomado las políticas gubernamentales instrumentadas en varios países de la región conforme a la ideología neoliberal.

Los académicos participantes en el *Seminario internacional sobre regularización de la tenencia de la tierra, planeación urbana y desarrollo sustentable*, decidimos continuar la reflexión iniciada y nos propusimos formalizar nuestro esfuerzo analítico en un libro científico cuyo eje articulador fuera el razonamiento sobre las transformaciones institucionales derivadas de la adopción del modelo neoliberal, y las consecuencias, tensiones y contradicciones que ese modelo genera para la política pública. Así, este libro está dirigido a discutir hasta qué punto la lógica de la política de regularización de la propiedad basada en la privatización de activos puede llegar a ser eficaz, o ineficiente y contradictoria, para enfrentar, por un lado, el acceso informal al suelo urbano, y por otro, para disminuir la pobreza e incrementar la calidad de vida de los

sectores de la población que no tienen acceso a una vivienda terminada.

Los autores de los capítulos incluidos en el texto ofrecen argumentos críticos sobre la internalización de los principios del libre mercado en la política gubernamental que han adoptado los países de la región. Discuten los considerandos que se hallan detrás de la defensa a ultranza de los derechos de propiedad privada, y los argumentos en pro de la delimitación y la asignación de los derechos de propiedad privada, así como de su aplicación mediante políticas de regularización.

Los trabajos que aquí se presentan coinciden en varios aspectos: 1) las condiciones estructurales de desigualdad impiden que a la fecha se logre superar las que parecen ser ventajas de lo informal sobre lo formal; 2) las lógicas de formalidad e informalidad se retroalimentan, pero hay asimetría entre quienes acceden al suelo por una u otra vías, de modo que los agentes se mueven y nuestras ciudades se reproducen, dentro de una coexistencia de reglas y prácticas formales e informales; 3) la aplicación de la individualización de los derechos de propiedad presenta grandes contradicciones en América Latina; no todos los poseedores de suelo son agentes económicos que pretendan ser propietarios con el afán de competir en el mercado; la gran mayoría de quienes acceden al suelo en condiciones de irregularidad lo hacen con la "lógica de la necesidad" y lo consideran un patrimonio familiar.

Así, si bien este libro incluye trabajos individuales que presentan los aportes generados por cada uno de los autores en sus reflexiones teóricas y sus trabajos de investigación, no se trata en modo alguno de una simple compilación. Hemos intentado cubrir una reflexión que articula los supuestos que subyacen detrás de la adopción de los postulados del modelo neoliberal emprendida por los estados latinoamericanos, los significados e interrelaciones entre el mercado formal e