

Laura Zimmermann¹

Introducción

La gobernanza responsable y la tenencia segura del suelo urbano y peri-urbano representa un reto considerable en América Latina y el Caribe, donde más del 80% de la población reside en ciudades (ONU-Hábitat, 2014). El alto grado de urbanización en la región esconde formas diferenciadas de acceso al suelo y la vivienda. A pesar de la estabilización de las migraciones masivas campo-ciudad, las periferias urbanas siguen desarrollándose de manera informal, entre un 30% y 50% (ONU-Hábitat y CAF, 2014). La falta de una oferta habitacional adecuada en cantidad, calidad y diversidad, y de suelo urbanizado asequible y bien localizado, deja a una gran cantidad de hogares en condición de segregación socio-espacial y tenencia insegura. Adicionalmente, factores de contexto como el cambio climático, conflictos ligados al narcotráfico y cambios socio-demográficos aumentan cada vez más la demanda de suelo y vivienda en las ciudades de la región.

Es así como el déficit habitacional afecta al 32% de la población urbana (cerca de 150 millones de personas)², y los asentamientos informales aglomeran a más de 110 millones de personas (24% de la población urbana de la región)³. Si bien la participación relativa de la urbanización informal ha disminuido desde los noventa, sigue aumentando en términos absolutos, convirtiéndose en un importante reto para la formulación e implementación de políticas públicas hacia ciudades más equitativas.

**Tabla N° 1. Déficit habitacional en 18 países
de América Latina y el Caribe, 2009 (en %)**

País	Nacional	Urbano	Rural
Argentina	32	32	n.d.
Bolivia	75	64	93
Brasil	33	32	44
Chile	23	19	53

¹ Hábitat para la Humanidad Internacional – América Latina y el Caribe
laura.zmn@gmail.com

² Boullion (2012).

³ ONU-Hábitat (2012).

Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano: Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe

Colombia	37	27	71
Costa Rica	18	12	26
Ecuador	50	41	66
El Salvador	58	50	74
Guatemala	67	56	79
Honduras	57	42	72
México	34	28	58
Nicaragua	78	70	88
Panamá	39	37	58
Paraguay	43	39	50
Perú	72	60	98
República Dominicana	41	35	56
Uruguay	26	26	n.d
Venezuela	29	29	n.d

Fuente: Boullion (2012)

Según ONU-Hábitat, el 70% de la población en la región vive bajo condiciones de tenencia insegura, una cifra mucho mayor al 30% internacionalmente reconocido. *“Esta situación no sólo afecta el continuum de derechos sobre el suelo sino que representa una barrera significativa para mejorar las condiciones de vida, sobre todo de los más vulnerables”* (Augustinus, 2015).

Efectivamente, la tenencia insegura tiene implicaciones negativas en diferentes dimensiones y escalas, que reproducen patrones de pobreza, desigualdad e inequidad de género (HPHI, 2016; ONU-Hábitat y CAF, 2014). Vivir en tenencia insegura, como ocupantes informales, arrendatarios o sub-arrendatarios, significa menor acceso a activos, derechos, bienes y servicios; condiciones habitacionales precarias e inseguras; mayor discriminación laboral⁴ y en procesos de atención post-desastres; y vulnerabilidad ante desalojos y expulsiones, bien sea por intervención estatal, presiones inmobiliarias o extorción criminal. A nivel urbano, la tenencia insegura trae efectos negativos asociados a la segregación socio-espacial y la expansión incontrolada como la ocupación de áreas de riesgo y de protección ambiental, problemas de congestión vial, contaminación de fuentes hídricas y altos costos de infraestructura (Rajack, 2016). En paralelo, la informalidad disminuye los ingresos municipales por concepto de impuesto predial y transacciones de compra-venta.

⁴ Ver Perlman (2010).

Por el contrario, la tenencia segura proporciona a las personas derechos legitimados sobre el suelo, y la oportunidad de volverse ciudadanos con plenos derechos y responsabilidades. A nivel de hogares, la tenencia segura favorece mayor prosperidad económica, salud y capacidad de ahorro, y disminuye los índices de violencia doméstica y comunitaria (HPHI, 2016). Representa también una oportunidad para fortalecer los gobiernos municipales, la democracia local y la sostenibilidad social, económica y ambiental de las ciudades.

A pesar de barreras y limitaciones como la falta y desactualización de datos confiables sobre tenencias, prácticas corruptas y clientelistas, existen experiencias promisorias en la región. Dichas experiencias se enfocan en generar una oferta de suelo y vivienda adecuada en diferentes tenencias y localizaciones, regularizar barrios informales de formas innovadoras, mejorar los sistemas de administración del suelo y recaudación tributaria, reconocer tenencias plurales e intermedias, e impulsar instrumentos de planificación, financiación y gestión del suelo orientados a captar y redistribuir plusvalías urbanas.

Ante la inexistencia de un análisis regional en estas materias y con el propósito de orientar el diálogo multi-actor y apoyo del *Global Land Tool Network* (GLTN) a países de la región, el presente estudio liderado por Hábitat para la Humanidad Internacional – América Latina y el Caribe (HPHI/LAC) se desarrolló en torno a tres objetivos:

- Identificar y analizar los principales retos y problemas de gobernanza y tenencia del suelo urbano y peri-urbano en América Latina y el Caribe;
- Examinar las limitaciones, oportunidades y avances para impulsar el cambio en la región; y
- Formular recomendaciones de política pública y acciones concretas de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU).

Para ello, se realizó una extensa revisión bibliográfica de libros, artículos de revistas, manuscritos, leyes, ordenanzas, políticas y programas, reportes técnicos, guías, videos y documentales. Adicionalmente, se llevaron a cabo más de cincuenta entrevistas semi-estructuradas en línea a actores regionales clave, y se recogieron insumos en diferentes

eventos internacionales y regionales⁵. Se analizaron diez países en detalle, seleccionados cuidando la representatividad sub-regional: República Dominicana, Jamaica, México, Honduras, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Argentina y Paraguay.

El estudio se concibe como un instrumento para el diálogo con gobiernos nacionales y locales con miras a la definición de acciones post HÁBITAT III lideradas por HPHI, GLTN y socios. Está dirigido a autoridades supranacionales, regionales, nacionales y locales, expertos en políticas urbanas, líderes sociales, académicos y representantes de instituciones relacionadas con estos temas.

La presente ponencia expone los principales hallazgos del estudio. Se organiza en cuatro secciones, que presentan sucesivamente los retos clave en la gobernanza y tenencia del suelo en la región, las principales barreras y limitaciones institucionales, las oportunidades y avances, y las recomendaciones para el cambio.

1. Retos clave en gobernanza y tenencia del suelo urbano y peri-urbano

La región está confrontada a una serie de retos relacionados con la gobernanza y tenencia del suelo urbano y peri-urbano. Si bien algunos responden a lógicas político-legales y patrones de desarrollo urbano arraigados que se han venido analizando en las últimas décadas, surgen nuevos desafíos que justifican un diagnóstico minucioso de la situación en los diferentes países de la región.

1.1. Baja producción ‘histórica’ de suelo urbanizado asequible y de vivienda adecuada

“Se dice que la gente vive en tenencia insegura porque no hay recursos para generar suelo urbanizado y viviendas en lugares bien servidos. En realidad, creo que la tenencia insegura es consecuencia de una construcción de ciudad no redistributiva, incapaz de capturar incrementos de renta por suelo en beneficio de todos”
(Smolka, entrevista 2016).

⁵ X Cumbre Hemisférica de Alcaldes en Sucre, Bolivia (19-20 de mayo 2016); Reunión de Expertos en San José, Costa Rica (14-15 de julio 2016); Misión de Asistencia Técnica El Alto (7-10 de septiembre 2016); y HÁBITAT III en Quito, Ecuador (17-20 de octubre 2016).

Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano: Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe

Desde el inicio de las migraciones masivas en la segunda mitad del siglo XX, las ciudades latinoamericanas y caribeñas han sido incapaces de ofrecer suelo y soluciones habitacionales asequibles en cantidad y diversidad necesaria a población de bajos recursos, llevando a un proceso de desarrollo informal en periferias urbanas sin acceso a bienes y servicios básicos. En algunas ciudades centroamericanas y del arco andino ecuatorial, las 'urbanizaciones piratas' e invasiones de suelo público y privado representan más del 50% del territorio urbano. En el Cono Sur, son comunes los conjuntos de vivienda social bien localizados pero deteriorados y sobrepoblados.

La especulación inmobiliaria, asociada a una escasa producción de vivienda social (basada en esquemas ahorro+bono+crédito desarticulados de la política de suelo) y baja regulación pública del suelo urbano y peri-urbano han llevado a i) fenómenos de segregación socio-espacial en diferentes escalas y dimensiones, ii) expansión urbana formal e informal 'sin ciudad', iii) sub-utilización del suelo urbano, y iv) deterioro del stock de vivienda existente, al origen de múltiples formas de tenencia insegura para la población de bajos recursos.

Fotos N° 1, 2, 3. Viviendas y barrios nuevos abandonados, periferias de Ciudad de México, 2012



Créditos: Paola Siclari

Brasil, que a través del Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV), ha construido 1 millón de viviendas entre 2009 y 2011 y otras 2,5 millones entre 2011 y 2016, sólo logró responder al 30% del déficit habitacional cuantitativo urbano acumulado⁶. En Buenos Aires, la sub-utilización de inmuebles se estima en 100.000 unidades⁷. Según cálculos recientes, la Ciudad de México cuenta con baldíos que en superficie podrían dar respuesta a la demanda habitacional de los próximos treinta años (Iracheta, entrevista 2016).

⁶ Cifras estimadas a partir de Bonomo (2015) y déficit habitacional en Boullion (2012).

⁷ Según estimaciones de Hábitat para la Humanidad Argentina.

1.2. 'Nuevas' formas de tenencia insegura

A esta falta de suelo asequible y vivienda adecuada se suman nuevos desafíos como la renovación urbana con expulsión de propietarios por presión inmobiliaria o 'Latino-gentrificación' (Inzulza, 2012) y tenencias inseguras producto de conflictos sociales. Ejemplos abarcan desde la extorsión por parte de grupos criminales ligados al narcotráfico (*casas locas* en Honduras, *Cracolândia* en São Paulo, el barrio Luz Fanor Hernández en Managua, o la urbanización 23 de enero en Caracas), a la situación de migrantes de paso por Centroamérica, inmigrantes regionales en el Cono Sur, y población internamente desplazada en Colombia.

En paralelo, nuevas tendencias socio-demográficas y territoriales como la creciente diversificación y atomización de hogares (unipersonales, migrantes, mujeres y adultos mayores jefes de hogar sin privilegios de tenencia para grupos vulnerables) y la convergencia de hogares en peri-centros urbanos aumentan la presión sobre la demanda de suelo seguro en la región. A manera de ilustración, los adultos mayores representaban el 7,3% de la población regional en 1990 y pesarán el 16,7% en 2030 (cerca de 120 millones de personas), entre los cuales sólo una quinta parte se encuentra afiliada a sistemas de protección social (CEPAL, 2014a; 2014b). Según cálculos de los autores, existirían más de 16 millones de hogares urbanos encabezados por adultos mayores con tenencia insegura.

Por otro lado, los efectos del cambio climático han venido visibilizando y agudizando la problemática en una región donde más del 50% de la población vive en áreas de riesgo. En 2012-2013, se registraron 50.371 viviendas destruidas y 577.175 viviendas dañadas, riesgos que son desproporcionadamente soportados por grupos de bajos ingresos (UNISDR, 2015).

Si la tenencia insegura se asoció históricamente con la informalidad, se constata que las causas y manifestaciones de la inseguridad de la tenencia son múltiples, y en cierta medida subjetivas. Tenencias intermedias (ocupación, posesión, arriendo informal, sub-arriendo), consuetudinarias y comunitarias (*family land* en Jamaica) no están reconocidas en la mayoría de marcos legislativos nacionales o sufren preocupantes desconfiguraciones (venta masiva de tierras ejidales en México y Perú), aumentando la vulnerabilidad de hogares frente a desalojos, despojos o en procesos de relocalización, renovación urbana o atención post-desastre. Esta situación es particularmente preocupante en el Caribe.

2. Limitantes y barreras institucionales

Adicionalmente a los retos previamente mencionados, el estudio identificó limitaciones y barreras institucionales que reproducen sistemas no responsables de gobernanza del suelo. Entre las principales se encuentran: marcos institucionales confusos y desarticulados, débiles sistemas de administración del suelo, brechas entre catastros y registros, frágiles sistemas de recaudación tributaria, trámites complejos y costosos, falta de capital humano capacitado, y prácticas corruptas y clientelistas (especialmente en programas de regularización de tenencia). En la mayoría de los países de la región, la repartición de roles y responsabilidades en gobernanza del suelo no es clara; múltiples instituciones administran suelo poco o mal catastrado y registrado sin coordinación interinstitucional (especialmente en República Dominicana y Honduras). Dichos contextos jurídicos, catastrales y registrales opacos dan lugar a regímenes de tierras superpuestos (tierras indígenas vs otros regímenes) y una existencia masiva de registros de títulos incompletos (también producto de una baja cultura de registro). La norma es una información parcial, inconsistente, fragmentada y poco accesible, fermentos de prácticas corruptas y de un desarrollo urbano excluyente.

En consecuencia, la recaudación tributaria territorial es muy baja en la región, representando en promedio el 0,8% del Producto Interno Bruto (PIB) frente al 1,9% en países de la OCDE (OCDE, CEPAL, CIAT y BID, 2017). Los países que más recaudan son Argentina, Colombia, Uruguay y Brasil con el 2,8%, 2,3%, 2,1% y 2% del PIB respectivamente. En el otro extremo se encuentran Venezuela, Cuba, Guatemala, Nicaragua, Bolivia y Ecuador con el 0 a 0,2% del PIB.

Fotos N° 4 y 5. Descontento por títulos de propiedad de vivienda social no registrados en Arica, Chile, 2016



Créditos: Paola Siclari

Por otro lado, si bien la función social de la propiedad privada está consagrada en varias constituciones de la región, son pocos los países que cuentan con instrumentos de captación y redistribución de plusvalías (Colombia y Brasil principalmente, más recientemente Argentina, Ecuador y Chile) y enfrentan numerosas dificultades en su implementación (resistencias de amplios sectores sociales y privados, rupturas políticas, falta de capacidades institucionales y humanas, entre otras).

3. Oportunidades y avances en la región

No obstante, existe una serie de oportunidades y avances en la región en camino hacia la gobernanza responsable y tenencia segura del suelo urbano y peri-urbano. Se presentan a continuación algunas de las experiencias promisorias identificadas.

3.1. Sobre la producción de suelo urbanizado asequible y de vivienda adecuada

- Diversificación de mecanismos de acceso a la vivienda: programas casi gratuitos para hogares no sujeto de crédito (Chile, Colombia, Perú); promoción del arrendamiento social (Chile, Argentina, Uruguay); y producción cooperativa del hábitat (Uruguay).

Cuadro Nº 1. Programas de vivienda para población vulnerable

Chile: asumiendo que una proporción importante de la población no es sujeto de crédito, el Fondo Solidario de Vivienda cubre hasta el 90% del valor de la vivienda (incluyendo el suelo). El programa apoya la compra de vivienda nueva o usada, construcción de vivienda y densificación predial en sitio propio. Se otorga un promedio de 55.000 subsidios anuales, frente a un déficit acumulado de vivienda para este segmento de 120.000 unidades, el cual se incrementa en 25.000 unidades al año.

Colombia: en 2012, se lanza el Programa '100.000 Viviendas Gratis', que beneficia a población desplazada o afectada por desastres naturales, seleccionada mediante sorteos. Se ejecuta a través de la postulación de proyectos privados evaluados por el El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en suelos aportados por los municipios (Bonomo et al, 2015). Sin embargo, se han presentado problemas en la calidad urbana de los proyectos y convivencia social entre ocupantes.

- Nueva oferta de suelo asequible con control de la especulación inmobiliaria mediante instrumentos redistributivos de rentas del suelo. *En periferias*: Programa de Generación de Suelo Urbano (Perú), Planes Parciales de Expansión Urbana (Colombia), Operaciones Urbanas Consorciadas (Brasil). *En nuevos desarrollos inmobiliarios*: Cuotas de Solidaridad para vivienda social (Brasil), Proyectos de Integración Social

(Chile). *En baldíos*: construcción obligatoria (Colombia), impuesto predial progresivo (Brasil), prescripción de dominio por inacción privada.

Cuadro Nº 2. Instrumentos de generación de suelo bien localizado para vivienda social

Las cargas urbanísticas, en forma de cesiones de suelo o construcción de vivienda social, son cada vez más frecuentes en las grandes ciudades latinoamericanas. En São Paulo, el nuevo Plan Director introdujo una Cuota de Solidaridad, obligando a los promotores de proyectos de más de 20.000 m² a donar el 10% del suelo para vivienda social. Brasil también utiliza las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) que limitan el uso del suelo a vivienda asequible. En Chile, los Proyectos de Integración Social (PIS) buscan mezclar diferentes grupos socio-económicos en proyectos habitacionales, rompiendo el patrón de segregación a gran escala resultado de la construcción de vivienda social únicamente en periferias. Los proyectos deben contar con al menos 30% de viviendas para población en quintiles I, II y III.

- Regeneración de barrios deteriorados y stock de vivienda existente: Planes Parciales de Renovación Urbana (Colombia); Programa de Condominios Sociales (Chile); planes de regeneración urbana en diferentes ciudades con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Regularización y mejoramiento de asentamientos informales: instrumentos integrales (Brasil); fideicomiso (Honduras); herramientas comunitarias con SIG (*Social Tenure Domain Model* de GLTN).

3.2. Sobre tenencias seguras

- Legitimación de tenencias consuetudinarias, intermedias y comunitarias en el Caribe, Centroamérica, Brasil y Colombia.

Cuadro Nº 3. Progresivo reconocimiento de tenencias intermedias en el Caribe

En República Dominicana, se destaca la legitimación de la ocupación pacífica y construcción mediante certificados de edificación registrados llamados Cintillos (Ley de Registro 2005). En Jamaica, se reconocen los derechos posesorios de tierras ocupadas por ex esclavos y sus descendientes (*Commons*) a través del Estatuto de Delimitaciones, los cuales se pueden convertir en títulos registrados de dominio pleno. Por otro lado, la legislación legitima los derechos posesorios en suelo privado tras doce años de ocupación pacífica no contestada. Asimismo, para facilitar el acceso al crédito, la Autoridad Nacional de Tierras otorga Cartas de Compromiso que legitiman el proceso de regularización del suelo.

- Privilegios de tenencia para grupos vulnerables, especialmente mujeres y adultos mayores jefes de hogar, jóvenes precarios, inmigrantes y emigrantes, parejas del mismo sexo, y comunidades indígenas y afrodescendientes.

Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano: Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe

Cuadro Nº 4. Género y tenencia segura

En términos de género, las mujeres pueden inscribir la vivienda a su nombre estando casadas o siendo pareja de hecho en Jamaica, Honduras, Colombia, Brasil, México y Chile. Esto garantiza el derecho a heredar parte del bien inmueble en caso de fallecimiento de la pareja. En Chile, el Acuerdo de Unión Civil permite heredar los bienes de la pareja. En Jamaica, las mujeres jefas de hogares pobres quedan exentas del pago del impuesto predial, y tienen facilidades de acceso a la vivienda en México. En Argentina y Paraguay, pueden recurrir a la justicia para que la vivienda adquirida antes del matrimonio, o de propiedad de uno de los convivientes, sea declarada bien de familia, resultando en la imprescriptibilidad del inmueble. Le permite a la mujer permanecer en la vivienda pagando una compensación a quien deja el hogar.

- Estrategias de pacificación social en Centroamérica (ONU-Hábitat), Colombia y Brasil.

3.3. Sobre la gestión de nuevos desafíos climáticos

- Instrumentos de prevención y mitigación de desastres; planes de ordenamiento territorial con gestión del riesgo; iniciativas comunitarias.

3.4. Sobre sistemas de administración del suelo

- Nueva institucionalidad y articulación de catastros y registros (Argentina, Colombia, República Dominicana, Honduras).

Cuadro Nº 5. Nueva institucionalidad para la administración del suelo en Honduras

Décadas de inestabilidad política y desastres naturales motivaron a las autoridades hondureñas a redefinir la institucionalidad que rige el suelo urbano y peri-urbano. En 2004, se aprueba la Ley de Propiedad que crea el Instituto de la Propiedad, con la función de consolidar un sistema de información territorial y jurídica del suelo, regularizar la tenencia y esclarecer litigios de suelo. Ese mismo año, el Instituto inicia el Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) apoyado por el Banco Mundial, con el objetivo de consolidar el Sistema Único de Registro (SURE), Sistema Nacional de la Propiedad (SINAP), y Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT) bajo la lógica de catastro nacional multifinalitario. Adicionalmente, el programa ha regularizado masivamente la tenencia mediante expropiación por necesidad pública.

- Mapas de valores del suelo (Chile, LILP).

Cuadro Nº 6. Iniciativas de mapeo del valor del suelo

En 2015, el Lincoln Institute of Land Policy (LILP) apoyó la primera experiencia regional voluntaria y abierta de construcción de un mapa regional de valores del suelo, con SIG en la nube. Durante varios meses, más de quinientas personas incorporaron datos de suelo en sus respectivas ciudades, incluyendo localización, valor del m², servicios básicos disponibles, tamaño del lote y fuentes de información. Los resultados muestran los valores más altos del suelo en Panamá, Perú y Chile, y los más bajos en Nicaragua, Honduras y El Salvador. En Bolivia, Perú y Paraguay, la vivienda es menos asequible comparando el precio del suelo con los ingresos promedios. La iniciativa se podría replicar masivamente en diferentes escalas.

En Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo lidera un ejercicio similar con el objetivo de empoderar a los hogares

Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano: Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe

de zonas centrales deterioradas que negocian la venta de su vivienda o lote en situación de desventaja. Es la única experiencia de acompañamiento de transacciones de suelo asimétricas documentada en la región (Contrucci, entrevista 2016).

- Mejoramiento de la recaudación tributaria por suelo (Brasil, Colombia, El Salvador).
- Trámites técnico-administrativos gratuitos en línea (Colombia, Honduras, Uruguay y Perú).
- Hacia más transparencia y menos corrupción: alerta temprana (Perú); presupuestos participativos y rendición pública de cuentas (Brasil).

3.5. Oportunidades internacionales, estudios regionales y redes de asistencia técnica

- Marco y convenciones internacionales que dictan lineamientos y directrices: Agenda 2030 y ODS, Convención Marco sobre el Cambio Climático, NAU.
- Conocimiento regional: estudios, evaluaciones, guías y herramientas (ONU-Hábitat/GLTN, LILP, BID, Banco Mundial, FAO, investigación académica, plataformas virtuales).
- Redes de capacitación, asistencia técnica y financiación (CPCI, oferta internacional, regional y nacional).

Cuadro N° 7. Comité Permanente sobre Catastro en Iberoamérica (CPCI)

El Comité Permanente sobre Catastro en Iberoamérica (CPCI) es una institución colegiada creada en 2006 por responsables de instituciones catastrales nacionales y locales que aglomera a más de veinte países de la región. Tiene como objetivos divulgar información, experiencias y mejores prácticas relacionadas con catastros (en parte a través de simposios anuales), y capacitar a sus miembros. Se destacan los talleres dirigidos a funcionarios responsables del catastro del Distrito Metropolitano de Quito desarrollados en 2009 y 2010. Las temáticas tratadas fueron: estándares de información geográfica y gestión de calidad, geoposicionamiento y cartografía digital, metodologías valuatorias, SIG y bases de datos espaciales. El CPCI también brindó asistencia técnica en el marco del convenio de cooperación Sur-Sur entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Colombia) y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia (Panamá) en metodologías relacionadas con la producción de cartografía y aplicaciones en SIG con fotogrametría e información radar.

4. Recomendaciones y acciones para el cambio

Con el ánimo de impulsar el cambio en la región hacia ciudades compactas, equitativas, sostenibles y resilientes, se plantean recomendaciones en cinco áreas clave de la gobernanza del suelo y tenencia segura a ser apoyadas por GLTN y socios.

**Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano:
Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe**

- 4.1. Reforzar marcos institucionales y sistemas de administración del suelo articulados, participativos y transparentes

Profundizar la descentralización; mejorar la coordinación vertical y horizontal; actualizar y alinear catastros y registros; mapear y monitorear valores del suelo; garantizar acceso gratuito y en línea a información y trámites simplificados; aumentar el desempeño tributario; y sensibilizar y capacitar en gobernanza responsable.

- 4.2. Ampliar la oferta de suelo urbanizado asequible y de vivienda adecuada en diferentes localizaciones y tenencias, mediante instrumentos de redistribución de plusvalías con repartición equitativa de cargas y beneficios

Articular la oferta de suelo con la construcción de vivienda (bancos de tierra); planificar bordes urbanos y aprovechar la tierra vacante (límites urbanos, operaciones urbanas, edificación obligatoria, impuesto predial progresivo); explorar mecanismos financieros de acceso alternativos para población no sujeto de crédito (público-privados, títulos, fondos inmobiliarios); promover el arriendo social (oferta, subsidios, garantía estatal, reposición); regularizar y mejorar barrios informales (mecanismos jurídicos, reajuste de tierras); regenerar barrios deteriorados sin gentrificación (zonas de interés social, derecho de preferencia, compensaciones sociales, subsidios); y promover el desarrollo urbano incluyente y la densificación con calidad urbana (cuotas de vivienda social, venta de derechos de construcción, cargas urbanísticas).

Tabla Nº 2. Instrumentos redistributivos de rentas del suelo según tipos de intervención urbana

Tipo de intervención	Instrumentos
Planificar expansiones de ciudad con control de especulación	<p>Instrumentos de planeación y gestión del suelo Límite urbano-rural. Provisión de bienes y servicios. Perímetros de Contención Urbana (México). Programa de Generación de Suelo Urbano (Perú). Planes Parciales de Expansión Urbana (Colombia). Operaciones Urbanas Consorciadas – OUC (Brasil).</p> <p>Instrumentos financieros Tarifa por cambio de uso del suelo. Certificados de Potencial Adicional de Construcción - CEPACs (Brasil).</p> <p>Instrumentos jurídicos Derecho de Preferencia (Colombia). Anuncio del Proyecto, congela el valor del suelo (Colombia).</p>

**Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano:
Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe**

<p>Optimizar el uso de lotes baldíos y edificaciones sub-utilizadas</p>	<p>Instrumentos de planeación y gestión del suelo Declaratorias de Desarrollo, Construcción y/o Habilitación Prioritaria (Colombia). Reciclaje de edificios.</p> <p>Instrumentos fiscales Impuesto predial progresivo.</p> <p>Instrumentos jurídicos Extinción de dominio por inacción privada.</p>
<p>Aumentar la oferta de suelo y vivienda social para población de bajos ingresos – desarrollo inmobiliario incluyente</p>	<p>Instrumentos de planeación y gestión del suelo Cuotas de vivienda social en desarrollos inmobiliarios privados (Cuota de Solidaridad, Sao Paulo, Brasil). Edificabilidad condicionada a cuotas de vivienda social. Densificación de zonas servidas con cuotas de vivienda social. Bancos de tierra públicos, privados o mixtos. Macro proyectos de Interés Social (Colombia). Zonas Especiales de Interés Social (Brasil). Proyectos de Integración Social - PIS (Chile).</p> <p>Instrumentos financieros Venta de derechos de construcción. Otorgamiento Onerosa del Derecho de Construir, reinvertido en vivienda social (Brasil). Subsidios a la oferta y/o demanda. Programas de arriendo subvencionado con garantía estatal.</p> <p>Instrumentos fiscales Incentivos fiscales para construcción de vivienda social (exoneración de IVA, renta no gravable).</p>
<p>Regenerar barrios deteriorados evitando gentrificación</p>	<p>Además de los anteriores:</p> <p>Instrumentos de planeación y gestión del suelo Planes Parciales de Renovación Urbana, con cuota de vivienda social (Colombia). OUC con Cuota de Solidaridad (Brasil).</p> <p>Instrumentos financieros y jurídicos Medidas anti gentrificación: derecho de preferencia, compensaciones, subsidios para inquilinos.</p>
<p>Regularizar y mejorar asentamientos informales</p>	<p>Instrumentos de planeación y gestión del suelo Reajuste de tierra. Tierra compartida. ZEIS (Brasil). Catastro social. Programas de mejoramiento de vivienda y barrial.</p> <p>Instrumentos jurídicos Usucapión, prescripción adquisitiva, legitimación de ocupación, expropiación sin o con compensación (fideicomiso en Honduras), transferencia de dominio a favor de ocupantes informales. Resolución de conflictos y arbitraje.</p>

Fuente: Elaboración propia

4.3. Garantizar la seguridad de la tenencia

Acompañar transacciones asimétricas; recuperar territorios gobernados por bandas delictuales; legitimar tenencias consuetudinarias e intermedias; proteger tenencias comunitarias (ejidos); facilitar el acceso al suelo a grupos vulnerables; y monitorear niveles de seguridad de tenencia.

Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano: Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe

Tabla Nº 3. Indicadores y parámetros de medición y monitoreo de seguridad de la tenencia del suelo urbano y peri-urbano

Condición a medir	Nivel territorial	Indicador
1. Grado de confianza de tenedores de suelo urbano sobre derechos al suelo urbano y beneficios económicos asociados.	Hogares	Porcentaje de hogares con miedo a ser desalojados. Porcentaje de mujeres jefas de hogar con miedo a ser desalojadas.
	Ciudad	Porcentaje de hogares con miedo a ser desalojados (por zonas urbanas y peri-urbanas). Porcentaje de mujeres jefas de hogar con miedo a ser desalojadas (por zonas urbanas y peri-urbanas).
	País	Porcentaje de hogares con miedo a ser desalojados (algunas regiones). Porcentaje de mujeres jefas de hogar con miedo a ser desalojadas (algunas regiones).
2. Reconocimiento y protección de los derechos individuales y o grupales al suelo.	Hogares	Porcentaje de hogares con documentos de tenencia inseguros*. Porcentaje de lotes y viviendas informales registradas en sistemas formales e incluidas en sistemas de información geográfica para la gestión del suelo. Porcentaje de hogares con derecho de vender y/o heredar su lote y/o vivienda.
	Ciudad	Porcentaje de hogares en zonas factibles de obtener soluciones de tenencia formales o intermedias.
	País	Asentamientos informales incluidos en los sistemas nacionales de información de suelo urbano y peri-urbano.
3. Protección frente a desalojos forzosos.	Hogares	Porcentaje de hogares desalojados en cierto período de tiempo.
	Ciudad	Porcentaje de asentamientos informales desalojados en cierto período de tiempo. Existencia de regulación sobre desalojo forzoso/ratificación de tratados internacionales sobre desalojo forzoso.
	País	Provisiones sobre desalojos forzosos son accesibles y efectivas.

* Ver Tabla no.12 sobre documentos de tenencia.

Fuente: Elaboración propia con base en ONU-Hábitat/GLTN (2011)
Monitoring Security of Tenure in Cities; LGAF y LIFI.

Tabla Nº 4. Documentación de tenencia del suelo según nivel de seguridad

Tipos de tenencia	Seguro	Inseguro
Propiedad	a.	
Certificado de registro de propiedad	b.	
Título de propiedad de vivienda	c.	
Compromiso notarial de compraventa	d.	
Convenio de arriendo con compromiso de compra	e.	
Certificado de ocupación (único)	f.	
Certificado de pago de impuestos territoriales	g.	h.
Arriendo		
Contrato de arriendo registrado	i.	
Contrato de arriendo no registrado		j.
Acuerdo informal (escrito)	k.	l.
Acuerdo de palabra		m.
Sub-arriendo		
Contrato de sub-arriendo registrado	n.	
Contrato de sub-arriendo no registrado		o.
Acuerdo de palabra		p.

Fuente: Elaboración propia con base en ONU-Hábitat/GLTN (2011)
Monitoring Security of Tenure in Cities; LGAF y LIFI.

4.4. Enfrentar y anticipar nuevos retos socio-demográficos y climáticos

Acompañar tendencias socio-demográficas en peri-centros y ciudades intermedias; integrar la política ambiental con el ordenamiento territorial; proveer servicios básicos y programas de mejoramiento barrial y de vivienda; relocalizar asentamientos localizados en zonas de alto riesgo; y establecer sistemas de gobernanza del suelo multi-actores con enfoque de desastres.

Cuadro Nº 8. Recomendaciones para la gestión del suelo con enfoque de desastres

Se sugiere tomar medidas de mitigación, prevención y respuesta a emergencias, tanto de eventos ambientales regulares de baja intensidad, como de desastres inusuales como huracanes y terremotos. Se recomiendan las siguientes acciones preventivas:

- Integrar la gestión del riesgo y la política ambiental con la planeación urbana-regional, de acuerdo con los lineamientos y directrices internacionales.
- Evaluar tipos y niveles de riesgo con estudios técnicos y participación comunitaria (cartografía social).
- Mitigar riesgos y reducir niveles de contaminación del aire, agua y suelos mediante una adecuada gestión del agua, zonas de reservas, movilidad y gestión de residuos sólidos.
- Determinar los usos del suelo y la localización de vivienda en función de las zonas de inundación, sísmicas y otras zonas peligrosas.
- Fortalecer la capacidad institucional para prestar servicios básicos.
- Relocalizar asentamientos en zonas de alto riesgo con diferentes opciones de tenencia y localización, respetando las formas de organización comunitaria y el capital social.
- Regularizar la tenencia y mejorar barrios y viviendas para aumentar la resiliencia.
- Contar con sistemas de administración del suelo robustos, especialmente con registros actualizados que reconozcan las tenencias consuetudinarias e intermedias, para llevar a cabo las dos acciones anteriores respetando los derechos al suelo de los habitantes.
- Sensibilizar y capacitar a actores públicos, privados, de la sociedad civil y comunitarios.

Fuente: Elaboración propia.

4.5. Fortalecer la investigación y lazos de cooperación

Ampliar la investigación en temas claves (tipos de tenencia y niveles de seguridad; mecanismos financieros alternativos de acceso al suelo y la vivienda; arrendamiento social; gobernanza metropolitana del suelo; micro-segregación socio-espacial; ciudades intermedias; gremio notarial); y responder demandas técnicas regionales de capacitación y asistencia técnica mediante cooperación descentralizada y Sur-Sur.

Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano: Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe

Fotos Nº 6 y 7. Taller sobre Gobernanza Urbana en ALC, X Cumbre Hemisférica de Alcaldes, Sucre, Bolivia, 2016



Créditos: Lucía Plaza

Conclusiones

En conclusión, existen múltiples formas de tenencia insegura del suelo urbano y peri-urbano en la región, las cuales tienen implicaciones negativas a nivel socio-económico, territorial, ambiental, cultural y político en diferentes escalas. Este fenómeno multi-causal se manifiesta de forma diferenciada en las subregiones. Entre las principales problemáticas se pueden mencionar los débiles sistemas de gobernanza y administración del suelo; especulación inmobiliaria y segregación socio-espacial; prácticas corruptas y clientelistas; baja producción de suelo asequible y vivienda adecuada; persistente expansión urbana informal; nuevas tendencias socio-demográficas y grupos vulnerables; conflictos sociales ligados al narcotráfico; e impactos del cambio climático.

Aunque existan avances y oportunidades, por ejemplo en términos de reconocimiento de tenencias intermedias y comunitarias en el Caribe, fortalecimiento de registros y catastros en el arco andino ecuatorial, utilización de instrumentos redistributivos de rentas del suelo en Colombia y Brasil, o numerosas redes de asistencia técnica y cooperación, aún queda un camino largo por recorrer.

Con el objetivo de impulsar un salto cualitativo hacia la gobernanza responsable del suelo urbano y peri-urbano y la tenencia segura de cara al cumplimiento de los ODS y la Nueva Agenda Urbana, se recapitulan a continuación las principales recomendaciones por subregiones bajo estudio, a manera de orientaciones para el diálogo y acciones futuras.

Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano: Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe

Acciones transversales a la región incluyen: fomentar la gestión del suelo con enfoque de desastres; implementar instrumentos de captura de plusvalías en zonas costeras y de desarrollo turístico.

Caribe: profundizar reformas institucionales; documentar y legitimar tenencias intermedias y consuetudinarias; crear bancos de tierra públicos considerando que la mayor parte del suelo es de propiedad estatal.

Centroamérica: profundizar reformas institucionales; desarrollar estrategias de capacitación en gobierno responsable del suelo para desincentivar la corrupción; pilotear instrumentos redistributivos de plusvalías que aumenten la escasa oferta de suelo y vivienda social con planeación urbana sostenible; frenar la venta masiva de tierras comunitarias; implementar mecanismos de acceso al suelo y la vivienda para mujeres jefas de hogar, población desvinculada del eje educación-trabajo y emigrados vía remesas; explorar mecanismos alternativos de acceso al suelo y la vivienda; y regularizar y mejorar asentamientos informales.

Arco andino ecuatorial: promover un intercambio andino sobre el diseño e implementación de instrumentos redistributivos de rentas del suelo; frenar la venta masiva de tierras comunitarias; implementar programas de acceso al suelo y la vivienda para mujeres cabezas de hogar y emigrados vía remesas; regularizar la tenencia informal con acciones de mejoramiento barrial; luchar contra la corrupción; explorar mecanismos alternativos de acceso al suelo y la vivienda; y fortalecer la gestión del riesgo.

Brasil: como en Colombia, acompañar el pilotaje de instrumentos de gestión del suelo en ciudades intermedias; combatir la corrupción; explorar mecanismos alternativos de acceso al suelo y la vivienda; y regularizar y mejorar barrios informales con visión de ciudad.

Cono Sur: impulsar políticas de suelo peri-urbano; fortalecer programas de arrendamiento y acceso al suelo y la vivienda para inmigrantes, adultos mayores y comunidades indígenas; implementar instrumentos redistributivos de plusvalías; y regularizar y mejorar los asentamientos informales persistentes.

Gobernanza Responsable y Tenencia Segura del Suelo Urbano y Peri-Urbano: Marco para el Diálogo y la Acción en América Latina y el Caribe

Referencias

- Augustinus, C. (2015), en Diálogo Urbano, Documento Temático Tierra HÁBITAT III, documento interno de trabajo.
- Bonomo et. al (2015), “Políticas de acceso a vivienda” en Instrumentos de Protección Social: Caminos Latinoamericanos Hacia la Universalización (Cecchini et al ed.), Santiago de Chile, CEPAL.
- Boullion, C. (2012), Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe, Washington D.C, BID.
- CEPAL (2014a), Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile.
- CEPAL (2014b), Las personas mayores en América Latina y el Caribe, infografía disponible <http://www.cepal.org/es/infografias/las-personas-mayores-en-america-latina-y-el-caribe>
- CEPAL (2016), América Latina y el Caribe Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), 2016, Santiago de Chile
- HPI (2016), Shelter Report 2016. Level the Field: Ending Gender Inequality in Land Rights, disponible <https://www.habitat.org/sites/default/files/shelter-report-2016.pdf>
- Inzulza, J. (2012), “Latino-gentrification? Focusing on physical and socioeconomic patterns of change in Latin American inner cities” en Urban Studies, Vol. 10, N° 49, p. 2085-2107.
- OCDE, CEPAL, CIAT y BID (2017), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017, OECD Publishing, París.
- ONU-Hábitat/GLTN (2011), Monitoring Security of Tenure in Cities, Nairobi.
- ONU-Hábitat (2012), Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe, Nairobi.
- ONU-Hábitat (2014), Planeamiento Urbano Para Autoridades Locales, Nairobi.
- ONU-Hábitat y CAF (2014), Construcción de Ciudades más Equitativas: Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina, Nairobi.
- UNISDR (2015), Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2013. Tendencias y estadísticas para 22 países, disponible http://www.unisdr.org/files/48578_impactodesastresamericalatinacaribe.pdf
- Entrevistas realizadas en el 2016: Pablo Contrucci (Chile), Alfonso Iracheta (México), Martim Smolka (EU).