

“EL PARADIGMA DE LA TITULACIÓN INMOBILIARIA: LA PERSPECTIVA DE HERNANDO DE SOTO, POSTULADOS Y CUESTIONAMIENTOS”

*María Florencia Pasquale***

Resumen: El objetivo de este trabajo es realizar una aproximación a los estudios latinoamericanos en materia de regularización de asentamientos urbanos. En particular este trabajo presenta la perspectiva teórica de Hernando de Soto. Se describen sus postulados y algunos de sus cuestionamientos.

Palabras clave: Titulación inmobiliaria – Hernando de Soto – Seguridad jurídica en la tenencia.

1. Aproximación a la informalidad desde los estudios urbanos

Los estudios realizados a nivel latinoamericano en materia de titulación privada y regularización de asentamientos urbanos¹ se han consolidado a partir del análisis de la *informalidad urbana*. En este trabajo nos limitaremos a presentar al denominado “*paradigma de la titulación privada o titulación inmobiliaria*”.

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Becaria Posdoctoral – Ceve – Conicet. fpasquale @ceve.org.ar

* Agradezco especialmente la lectura y comentarios que realizaron a versiones anteriores de este trabajo: Horacio Etchichury, Juan Iosa y Gabriel Ventura.

¹ Una interesante sistematización de los estudios latinoamericanos en la materia ha sido realizada por Priscilla Connolly (2012) en “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano” Cátedra Sur. Biblioteca de la Universidad General Sarmiento y la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. La autora en este trabajo sistematiza los estudios referidos a políticas de regularización de asentamientos y destaca las teorías a favor y en contra de la regularización dominial. En este sentido afirma que las teorías a favor de la regularización generalmente se derivan de los planteamientos de los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y Naciones Unidas. Considera que si bien las confrontaciones teórico-ideológicas comenzaron casi desde los inicios de la investigación sobre urbanismo e informalidad, fue determinante para estos debates la publicación de las obras del economista peruano Hernando de Soto: *El Otro Sendero* y *El misterio del capital* (de 1989 y 2000 respectivamente). Connolly afirma que las teorías en contra de la regularización se formulan desde tres posiciones. En primer término, las que se oponen a la regularización como solución habitacional, porque la expectativa de la regularización alienta la formación de más asentamientos irregulares; en segundo término, las que atribuyen a la regularización de la propiedad el aumento generalizado del precio de la tierra urbana, y, por último, las interpretaciones de la regularización como una forma de “privatización” del suelo, la cual permite la mercantilización y correspondiente aumento en los precios de los inmuebles y, por consiguiente, promueve la sustitución de la población pobre original por otra con mayor capacidad económica para enfrentar los costos de la regularización. (CONNOLLY, 2012: 24). Dentro de este último grupo que cuestiona la mercantilización del suelo, podemos ubicar un sub-grupo de estudios que considera inescindible el análisis de las políticas de regularización del análisis de las transformaciones socio-económico-políticas de las sociedades latinoamericanas como consecuencia de los procesos neo-liberales desarrollados a partir de mediados de la década de los ’70. En dicha perspectiva ubicamos nosotros la obra del urbanista Emilio Pradilla Cobos, a la cual nos referiremos más adelante.

La cuestión de la informalidad urbana, y las acciones del Estado frente a ella, han sido estudiadas por diversos autores en América Latina. Debido a la presencia de conglomerados urbanos con diversas formas de hábitat informal urbano, en países como Perú, Brasil, México y Colombia se han desarrollado mayor cantidad de estudios al respecto².

Martim SMOLKA y Claudia DAMASIO³ brindan una caracterización de la informalidad que permite acercarnos a la problemática. Al respecto expresan que la misma es un fenómeno multidimensional que involucra tanto problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano; como así también las normas y regulaciones vigentes referidas por ejemplo a tamaños de lotes, tolerancias para espacios públicos, disposición de calles, etc.; el número y calidad de los servicios provistos; la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento, entre otros. Este proceso “informal” se opone al proceso “formal” de desarrollo urbano en el que la ocupación representa la última fase de una secuencia legal, que empieza con la titulación y continúa con el planeamiento y la dotación de servicios.

Una clasificación de la informalidad utilizada comúnmente en los estudios urbanos, distingue entre la informalidad desde el punto de vista “dominial”, e informalidad desde el punto de vista “urbano”. La primera se refiere a la ausencia de títulos de propiedad,

² Se puede consultar en este sentido: ALFONSIN, Betania (2009) “Regularización de la tenencia de la tierra en América Latina: cuestiones - clave para la agenda de la región”. op. cit.; (2006) “Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: nuevas sendas para superar viejos caminos. Porto Alegre y el Urbanizador social”. Lincoln Institute of Land Policy; ARISTIZABAL Nora y ORTIZ Andrés. “Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá”. Material presentado en el curso de Desarrollo Profesional Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina, 18 al 22 de noviembre, 2002. Lincoln Institute of Land Policy; FERNANDES Edesio y SMOLKA Martín O. (2004) “Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones”. Land Lines, julio 2004, volumen 16, nro. 3. Lincoln Institute of land policy. p. 12; FERNANDES, Edesio (2011) “Regularización de asentamientos informales en América Latina” Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Land Policy; CALDERON COCKBURN Julio. “Titulación de la propiedad y mercado de tierras”. Vol. 37, nro. 111, mayo 2011, pp. 47-77, Revista EURE. Chile; CLICHEVSKY, Nora (2000). “Informalidad y segregación en América Latina. Una aproximación División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos”. Chile: CEPAL-ECLAC; CLICHEVSKY, Nora (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”. Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, pp. 63-88, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. PAYNE Geoffrey y DURAND-LASSERVE Alain (2013) “Holding On: Security of Tenure - Types, Policies, Practices and Challenges”. Research Paper prepared for the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik, to inform her Study on Security of Tenure. PRADILLA COBOS E.: se pueden consultar obras citadas en nota al pie nro. 4. RIOFRIO, Gustavo, (2001) “Evaluando políticas de formalización: formalidad sostenible para el Perú”, en Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano. Lincoln Institute of Land Policy, Massachussets; ROLNIK, Raquel (2012-2013). “Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación a este respecto”. Asamblea General de Naciones Unidas. A/HRC/22/46. Consejo de Derechos Humanos 22º período de sesiones. SMOLKA, Martín O. y MULLAHY, Laura. (2007) “Perspectivas urbanas - Temas críticos en políticas de suelo en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy.

³ SMOLKA Martín O. y DAMASIO Claudia. “El Urbanizador Social: Un experimento de política del suelo en Porto Alegre”. Artículo publicado en Land Lines, Abril 2005, volumen 17, número 2, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

mientras que la segunda se refiere al incumplimiento de las condiciones mínimas a nivel urbano y socio-ambiental⁴.

Un rasgo sobresaliente de investigaciones recientes sobre informalidad y regularización, es el re-planteo de la pertinencia de la utilización de categorías opuestas tales como formal-informal, o regular-irregular⁵.

⁴ CLICHEVSKY Nora (2000) "Informalidad y segregación en América Latina. Una aproximación División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos", op. cit. p. 4. Solo a título enunciativo la autora menciona diversos tipos de situaciones informales: a. Desde el punto de vista dominial: "ocupación de tierra pública o privada en villa (...); asentamiento; ocupación de lote individual; loteos clandestinos o "piratas"; loteos irregulares; (...) propiedad de origen social incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; (...)" b. Desde el punto de vista de la urbanización: "Ocupación de inmuebles sin condiciones desde el punto de vista urbano (por ej. construcción de viviendas por fuera de la normativa urbana existente) y ambiental (por ej. presencia de contaminación del suelo, cercanía a basurales clandestinos y hornos de ladrillo, etc), para ser usadas como residenciales. Este tipo de informalidad suele presentar asimismo dificultosa accesibilidad a los centros de empleo, educación primaria, y servicios primarios de salud.

⁵ Entre los autores que plantearon la dualidad formal-informal se menciona a Manuel CASTELLS. Especialmente su obra: "La cuestión urbana" (1985). Dicho autor, es representante de la "Escuela francesa de sociología urbana", y constituyó durante los años 70 una generación de investigadores sobre cuestiones urbanas en latinoamérica. Autores como Manuel Castells se involucraron en los debates regionales sobre la "dependencia", la "marginalidad", y los movimientos sociales urbanos. Sus elaboraciones teóricas sobre conceptos tales como "Capitalismo monopolista de Estado", ofrecían alternativas conceptuales de análisis. Sin embargo, estos conceptos fueron duramente cuestionados por otra parte de corrientes marxistas. Entre ellos mencionamos la crítica de Emilio Pradilla Cobos (1984, 2013). Este autor cuestiona la asidua recurrencia de las investigaciones urbanas en latinoamérica a los conceptos y descripciones elaboradas por países hegemónicos. A su entender, estas teorías importadas no dan cuenta de nuestra realidad y representan un "colonialismo intelectual". Entre estas teorías importadas menciona especialmente los debates en torno a "la dependencia, la urbanización dependiente, la marginalidad, la informalidad, la ciudad dual, las etapas del desarrollo, el Capitalismo monopolista de Estado y los medios de consumo colectivo, la industrialización y la desindustrialización, la teoría de la regulación, la revolución terciaria, la globalización y la ciudad global, la escuela ecológica de Chicago y los contornos urbanos, la ciudad informacional y el espacio de los flujos" (2013: 1).

Dentro de esta corriente crítica, ubicamos a los estudios que cuestionan e intentan superar la tradicional dicotomía "formal-informal" y desmienten asimismo la distinción tajante entre lo "regular" y lo "irregular". Consideramos, al decir a Pradilla, que la búsqueda por superar la dualidad formal-informal se centra en el interés de dar relevancia a cierta faceta estructural de las desigualdades en América Latina, no correctamente atendida por dichas conceptualizaciones. Al decir de Pradilla, "(...) no existían, ni existen, dos mundos separados, ni el "proletario" es el remanente de una sociedad desestructurada proveniente de la destrucción de sectores productivos y economías regionales dominadas; se trata de un solo mundo, el del capitalismo en América Latina en la fase imperialista, caracterizado por una desigualdad social lacerante, estructuralmente producida por la lógica de la explotación del trabajo necesario, la acumulación mundializada de la plusvalía, y la miseria del trabajo sobrante. Los proletarios son quienes construyen con su fuerza de trabajo explotada al capitalismo monopolista y al no monopolista, o sobreviven en sus intersticios. No hay dualidad estructural, sino desarrollo desigual y combinado de las formas sociales capitalistas articuladas a las pre-capitalistas sobrevivientes pero subsumidas formal o realmente al capital, porque todo proceso social implica un desarrollo desigual de las partes del todo, de las distintas formas sociales, lo que lleva a la configuración de la totalidad social como combinación de formas desigualmente desarrolladas" (2013: 9). Pradilla denomina a esta perspectiva como "Teoría Marxista del desarrollo desigual y combinado". Para profundizar sobre la misma se puede consultar: PRADILLA COBOS, Emilio (1984) Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana", UAM-X, México DF, México; PRADILLA COBOS E. (2013) "La economía y las formas urbanas en América latina", en Las teorías sobre la ciudad en América Latina, Edición: Primera, Capítulo 5. Compiladores: Blanca R. Ramírez Velázquez y Emilio Pradilla Cobos, Universidad

2. Estudios en materia de titulación privada

A continuación se presentará una breve contextualización socio-política de los orígenes de las discusiones en materia de titulación inmobiliaria a nivel latinoamericano. En particular se abordará la perspectiva teórica de Hernando de Soto. Se presentarán sus principales postulados. Asimismo se sistematizarán los resultados de diversas investigaciones empíricas referidas a los efectos de la titulación privada⁶.

2.1. Breve contextualización: El urbanismo de la década de los 90 y el rol del mercado

Los cambios socio-políticos y económicos de la década de los 90 en Latinoamérica repercutieron en el manejo de las ciudades, y correlativamente, en las estrategias a la hora de regularizar asentamientos informales. El modelo de los 90 se manifestó en general como una profunda crítica al urbanismo funcionalista⁷ e intervencionista.

El mercado se constituyó como el mecanismo principal de coordinación de la ciudad, sea a través de la privatización de las empresas públicas, sea por la presencia del capital privado en la satisfacción de la demanda residencial y comercial⁸.

Autónoma Metropolitana, México DF, pp.169-238; (2013) “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”. Seminario Internacional. A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos. Rio de Janeiro, 06, 07 e 08 de novembro de 2013. Para una visión crítica del dualismo formal-informal, pero apoyada en una postura diversa a la postura marxista, se puede consultar: CONNOLLY P. (2012) “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano”. Op. Cit.

⁶ Se debe advertir que un estudio pormenorizado de la mayoría de los temas aquí abordados excedería enormemente el objetivo de este trabajo, motivo por el cual remitiremos a diversas obras y autores en caso de que se tenga interés en profundizar en alguna temática específica aquí presentada.

⁷ El denominado “urbanismo funcionalista y racionalista”, de las décadas de los años 50 y 60, postulaba un rol central del Estado en la planificación de las ciudades. Los principios rectores fueron la racionalidad y el orden a fin de dirigir a las ciudades hacia la modernidad. Se puede consultar al respecto: JARAMILLO, SAMUEL (2013) “Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina”. Serie Documentos del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). Ediciones Uniandes. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Bogotá. Colombia. Las críticas que se formularon al urbanismo funcionalista pueden resumirse en las siguientes: Primero, la misma práctica de la planificación es tachada de ineficiente debido a su rigidez y poca capacidad de adaptación al nuevo dinamismo que necesita el tratamiento de las ciudades. Este nuevo urbanismo considera que la concepción funcionalista es extremadamente racionalista, lo que le dificulta la comprensión de fenómenos multi-dimensionales y complejos. Esta concepción crítica se asocia al postulado epistemológico del posmodernismo que cuestiona la existencia de verdades absolutas. De esto deriva asimismo, al decir del autor, una importante tendencia en las ciudades orientadas a la dimensión estética y el privilegio del diseño urbano en las intervenciones públicas. Esto lleva, por otro lado, a la renuncia a visiones de conjunto y énfasis en la gestión a fin de mejorar la competitividad y generación de atracciones para inversionistas internacionales. En segundo término, se cuestiona al urbanismo funcionalista por hacer énfasis en la ineficacia de la gestión estatal, derivada de no considerar el rol del mercado inmobiliario en la configuración de la ciudad. Tal como en la crítica anterior, este cuestionamiento lleva a postular como solución la necesidad de atraer a inversionistas privados a fin de que adapten la ciudad a la nueva dinámica posmoderna, y la financien y gestionen eficientemente (Jaramillo, 2013: 11)

⁸ ABRAMO, Pedro. La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. Revista Eure.201.vol 38 nro.114. mayo 2012. Pp. 35-69. P. 36.

Uno de los objetivos centrales de la gestión urbana en esta nueva etapa estuvo asociado a la búsqueda del otorgamiento de estabilidad, reducir conflictos sociales, y asegurar condiciones favorables para el ingreso y la reproducción de los capitales en las ciudades⁹. En ese contexto era necesario tomar medidas que contribuyeran a eliminar los obstáculos para el desenvolvimiento de la dinámica del mercado inmobiliario: la presencia de asentamientos informales fue visibilizada por esta perspectiva como un serio obstáculo a este desarrollo.

Cabe mencionarse asimismo que el contexto socio-económico de los 90 influyó considerablemente en el aumento de asentamientos informales durante ese período¹⁰.

Este urbanismo subordinado al mercado ha sido seriamente cuestionado por diversos motivos. Al decir de Jaramillo: *“La producción de vivienda social, debe ser localizada en donde el mercado señale que es compatible con precios de venta muy bajos de las viviendas, es decir en la extrema periferia; la renovación de los centros históricos debe hacerse en función de los usos que se muestran rentables, es decir la hotelería de lujo y el turismo; la reglamentación urbana debe confirmar la división social del espacio, segregadora y excluyente (...)”*¹¹.

2.2 El paradigma de la titulación

En el contexto anterior surge la perspectiva que considera que la forma de dinamizar la informalidad es incluyéndola en el mercado mediante la promoción de supuestas “potencialidades empresariales”¹² de la pobreza. Surgen así los programas de titulación masiva, y el denominado “*paradigma de la titulación*”¹³ en materia de regularización de asentamientos informales. El mismo considera que el otorgamiento de títulos de propiedad es un “motor o catalizador” para promover la inversión privada en la vivienda propia,

⁹ Este nuevo urbanismo denominado postmodernista encontró soporte en la rama de la economía neo-clásica conocida como “Economía Espacial”. La Economía Espacial, es una de las primeras formalizaciones de la lógica espacial de los agentes en el capitalismo desarrollado por sociólogos y geógrafos alemanes a principios del siglo XX (principalmente Von Thunen y Christaller). Los economistas neoclásicos de los años 60, re-interpretan estas nociones y las articulan con el aparato analítico liberal, construyen así un sistema de explicación de la dinámica espacial en términos de mercado. Sus conclusiones les permiten afirmar que el mecanismo mercantil garantiza la estabilidad, la eficiencia y la equidad de las ciudades, por lo tanto se debe procurar dejarlo operar libremente. El urbanismo post-modernista converge así en varios aspectos con la tesis de la economía espacial neo-clásica. En la actualidad la obra de los autores provenientes de la economía espacial neo-clásica ha sido re-interpretada críticamente por el urbanista brasileño Pedro Abramo. Al respecto se puede consultar: ABRAMO, Pedro (2003) La teoría económica de la *favela*: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal, *Revista Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, Vol. XXXV, España.

¹⁰ CLICHEVSKY, Nora (2006) “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Serie Manuales. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. p. 8.

¹¹ JARAMILLO, SAMUEL. (2013) Op. cit. “Acerca de la investigación...” p. 12.

¹² JARAMILLO, SAMUEL. (2013) Op. cit. “Acerca de una investigación...” p. 12

¹³ Terminología utilizada por FERNANDES E. (2011) Op. cit. “Regularización de asentamientos...”

facilitar el acceso al crédito oficial de las familias, y, en términos generales, aliviar la pobreza¹⁴.

Un rasgo que caracterizó a los programas de titulación de los años 90 fue el origen del financiamiento. Los mismos surgieron especialmente fomentados por programas de organismos internacionales de crédito¹⁵. La actuación en materia de informalidad fomentada por dichos organismos desplazó el eje que hasta entonces promovía el denominado urbanismo funcionalista: de un tipo de intervención planificada sobre un conjunto amplio de factores, se pasó a focalizar la atención casi exclusivamente en la titulación privada. Siendo así, las intervenciones promovidas por las agencias multilaterales de crédito se caracterizaron por lo que críticamente se denominó como un perfil meramente “paliativo”. Esto en tanto se centraron en remediar las *consecuencias* del problema, sin cuestionar las *causas* de la informalidad¹⁶.

El denominado “*paradigma de la titulación*” ha sido aplicado en numerosos países. Ha sido Perú¹⁷ el caso modelo de la región. Es relevante en la materia la influencia del economista peruano Hernando De Soto. Las principales obras de De Soto son “El Otro Sendero”¹⁸ y el “El Misterio del Capital”¹⁹. En líneas generales De Soto considera que la pobreza y el subdesarrollo económico se pueden reducir eliminando las barreras legales e institucionales que dificultan tanto el acceso a la propiedad, como la transferencia de activos económicos producidos informalmente²⁰.

¹⁴ FERNANDES, E. (2011) op. cit. “Regularización de asentamientos informales...” p. 29.

¹⁵ Principalmente el BIRF- Banco Internacional de reconstrucción y fomento-, organización que forma parte del grupo del Banco Mundial, y el BID - Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁶ Sobre el carácter “curativo o paliativo”, Raúl Fernández Wagner afirma que la misma terminología utilizada por estos organismos a la hora de hacer referencia a la problemática evidencian el enfoque asistencial de estos programas, en tanto surgen bajo lemas de: “reducción de”, “lucha contra”, “alivio de” la pobreza urbana. Los programas de regularización de asentamientos informales en América Latina, surgieron como dispositivos para enfrentar la pobreza urbana y dejaron de lado condicionamientos estructurales tanto políticos y económicos de la problemática de la informalidad y la pobreza. FERNANDEZ WAGNER, Raúl. “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales de América Latina”. Capítulo del libro: “Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas”, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio, Brasília , Brasil.

¹⁷ La experiencia de Perú tiene su antecedente en el programa mexicano CORETT (desde 1974) que más tarde se denominó PROCEDE. Estos programas promovieron la regularización de asentamientos informales por medio de expropiaciones y titulaciones en México. Perú ha sido el caso más difundido. En 1996 Alberto Fujimori crea la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Se financió con fondos nacionales, internacionales y del Banco Mundial. Los resultados del programa arrojaron los siguientes números: “entre 1996 y 2006 otorgó casi 1,6 millones de títulos de propiedad a un costo promedio de 64 dólares por hogar” (FERNANDES E., 2011, op. cit. p.3) Sobre la experiencia de Perú se pueden leer innumerables trabajos, recomendamos aquí: CALDERON COCKBURN Julio, (2009), op. cit. “Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas”.

¹⁸ DE SOTO, Hernando (1986) “El Otro Sendero – La revolución informal” Instituto Libertad y democracia. Editorial El Barranco. Perú.

¹⁹ DE SOTO, Hernando (2009) “El misterio del capital”. Grupo Editorial Norma. Perú. La primera edición data de septiembre del 2000.

²⁰ FERNANDES, Edesio (2011) op. cit. “Regularización de asentamientos...” p. 31.

La propuesta de De Soto toma como punto de partida la estrecha relación entre los derechos de propiedad y la promoción de la prosperidad económica²¹.

2.2.1 El misterio del capital

Hernando De Soto comienza su obra “El misterio del capital” con la siguiente pregunta: ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?²² El autor considera que el principal problema de los países en desarrollo es que los pobres carecen de un fácil acceso a los mecanismos de propiedad que les permita aprovechar legalmente el potencial económico de sus activos²³. Siendo así, recomienda que se deben incorporar los sistemas informales a la formalidad.

La propuesta es presentada como una *revitalización del “capital muerto”, que busca ser transformado en “capital líquido”*²⁴ De Soto afirma que los pobres en Latinoamérica tienen gran capacidad de ahorro e inversión, pero que no pueden materializarla debido a que la posesión de sus bienes es defectuosa. Las casas que poseen están construidas sobre lotes con derechos de propiedad que no están adecuadamente definidos. En sus palabras, “Sin derechos adecuadamente documentados estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital”²⁵ Al decir de De Soto, no pueden ser comercializados fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua. Tampoco sirven como garantía de un préstamo ni como participación de una inversión.

El economista afirma, en términos generales, que la titulación de los derechos de propiedad beneficia a los sectores pobres en los siguientes efectos: 1- la promoción de la inversión privada de las familias titularizadas; 2- la facilitación del acceso al crédito oficial; y 3- el alivio a la pobreza²⁶ Asimismo, los sistemas formales de propiedad en Occidente producen a su entender *seis efectos* que repercuten, no solo ya sobre los sectores pobres, sino sobre

²¹ Hernando De Soto, es considerado precursor del neo-institucionalismo económico en Latinoamérica. En este sentido considera a las instituciones como mecanismos de minimización de los costos de transacción derivados del intercambio económico (CALDERÓN COCKBURN, op. cit. “Titulación de propiedad y mercado de tierras”. p. 49.).

²² DE SOTO, Hernando (2009) op.cit. “El misterio...” p. 19.

²³ DE SOTO, Hernando. “El misterio del capital”, Revista Finanzas y desarrollo, marzo 2001. p. 30

²⁴ En 1997, De Soto estimó la totalidad del valor del “capital muerto” retenido por los países del tercer mundo, y los que salen del comunismo, en 9,34 trillones de dólares. Este capital, afirma De Soto, son recursos que por su inseguridad no pueden ingresar en el sistema de transacciones del mercado. Esto se observa vgr. en el acceso a créditos utilizando un inmueble como garantía: Los costos que representa para el prestamista asegurarse que la propiedad se encuentra bajo el control de quien solicita el crédito, y de este modo, asegurarse la posibilidad de cobro en caso de incumplimiento, aumentan la tasa de interés cobrada y llevan a que la operación, en muchas oportunidades, no sea conveniente para ninguna de las partes. WILLIAMSON, Claudia. “The two sides of the Soto: Property rights, land titling and development. October, 2011. The Annual Proceedings of the wealth and well-being of Nations, p. 95, Emily Chamlee-Wright, ed., Beloit College, p. 98.

²⁵ DE SOTO, Hernando. op. cit. “El misterio...” p. 19.

²⁶ Véase: CLICHEVSKY, Nora (2003) “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”; CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo; N° 75; LC/L.2025-P/E; Santiago. p. 60.

las transacciones de capital en general. Los mismos son: 1. La fijación del potencial económico de los activos; 2. La integración de la información dispersa en un solo sistema; 3. La responsabilización; 4. La fungibilidad de los activos; 5. La facilitación de las Interacciones; y 6. La protección de las transacciones²⁷.

2.2.2 Evaluaciones empíricas de la titulación

Investigaciones empíricas han demostrado que existe cierta relación entre las políticas de formalización y los aumentos en las tasas de nutrición infantil, mejor grado de educación y menor absentismo escolar²⁸; y aumento de participación en la fuerza laboral²⁹. Sin embargo, considerando, que en general la disminución de la pobreza implica inversiones constantes y significativas en bienes públicos como infraestructura, educación, política social, y también en estrategias de empleo y generación de ingresos, los vínculos causales entre la titulación inmobiliaria y la disminución de la pobreza son indirectos³⁰.

De este modo puede considerarse que si bien algunos resultados empíricos, como los mencionados, muestran que la titulación de la propiedad trae una mejora, aunque modesta, en el nivel de vida de los propietarios³¹, los resultados en su mayoría han relativizado los efectos positivos de la titulación privada considerada como medida aislada. Asimismo, otros estudios han considerado influencia determinante del costo de “mantenerse” en la formalidad como una de las principales falencias de los programas de titulación masiva³².

²⁷ Sobre el significado que brinda De Soto a estos efectos, se puede consultar: DE SOTO, op. cit. “El misterio...” p. 64 y ss.

²⁸ GALIANI Sebastián y SCHARGRODSKY Ernesto, (2005). “Property rights for the poor: effects of land titling”. Centro de Investigación en Finanzas. Escuela de negocios. Documento de Trabajo 06/2005. Universidad Torcuato Di Tella. p. 24. Conc. FERNANDES E. (2011) op. cit.

²⁹ FIELD, Erica (2007) “Entitled to Work: Urban Tenure Security and Labor Supply in Peru” Journal of Economics, November 2007, v. 122, iss. 4, pp. 1561-1602. Conc. FERNANDES E. (2011) op. cit.

³⁰ FERNANDES, E. (2011) op. cit. “Regularización de asentamientos...” p. 34

³¹ GALIANI Sebastian y SCHARGRODSKY Ernesto, (2005). “Property rights for the poor: effects of land titling” op. cit.

³² Es interesante mencionar los resultados del estudio de GALIANI, SEBASTIAN y SCHARGRODSKY, ERNESTO, denominado “Land De-Regularization and Titling Premium” (November 30, 2011). Allí se realiza una evaluación empírica en la ciudad de San Francisco Solano (Quilmes) provincia de Buenos Aires. Los autores evidenciaron un proceso espontáneo de “des-regulación” o “vuelta a la informalidad” de un barrio que, paradójicamente, había reclamado tenazmente ser regularizado años anteriores. Diferentes causas individuales tales como divorcio, fallecimiento del titular dominial, ventas informales, etc, hicieron que los habitantes volvieran, luego del transcurso de unos años, a encontrarse en una situación de informalidad. Estas causas individuales son explicadas por Galiani y Schargrotsky en los altos costos de mantenerse en la formalidad, dado la “prima de titulación” y el bajo valor de estos inmuebles. Los autores consideran “prima de titulación” (*titling premium*) es la diferencia en el valor de mercado de una casa con títulos *versus* una casa similar sin títulos. El valor promedio de los inmuebles de la muestra (datos tomados durante 2010-2011) es de AR \$ 46,824 (alrededor de US\$ 11.700), lo que da una prima de titulación de aproximadamente US\$ 2.164. Al consultar los costos de transacción legal en Quilmes dependiendo el caso, esto es, juicio sucesorio, divorcio, venta mediante escritura pública, etc. Los mismos varían entre US\$ 2.300 y US\$ 3.184. Se observa entonces como los costos de mantenerse en la formalidad son demasiado altos para el bajo valor de estos paquetes y la prima de la titulación. Estos costos legales también son altos en relación con el niveles de ingresos de estos

Numerosas investigaciones ponen en duda las iniciativas de titulación a partir de los resultados de trabajos empíricos, y mediante la relativización de alguno de los tres puntos principales sobre los que De Soto estructuró las ventajas de la titulación para los sectores de escasos recursos. Estos son: el acceso al crédito, la inversión en vivienda y el alivio de la pobreza.

En lo referente al acceso al crédito, se afirma que los programas de titulación no han producido cambios significativos en el acceso al crédito formal de las familias pobres³³. La situación laboral parece ser más importante para obtener un crédito que el título de propiedad. Al decir de Fernández, se ha demostrado que los trabajadores con título tuvieron un mayor acceso al crédito que los desempleados con título, e incluso que los trabajadores empleados sin títulos de propiedad tuvieron más acceso al crédito formal que los desempleados con títulos³⁴.

Las investigaciones también muestran que la mayoría de las personas que viven en asentamientos informales muchas veces no desean un crédito oficial de los bancos comerciales, sino que prefieren acudir a otras fuentes de crédito informal más flexibles que les facilitan sus redes sociales. Más aún, tienen temor a los riesgos que conlleva dar su única propiedad en garantía, generalmente la casa familiar, para obtener el financiamiento ofrecido por los bancos comerciales³⁵.

A diferencia del supuesto que afirma que otorgar títulos “disminuye los costos de transacción” investigaciones empíricas han demostrado que, por el contrario, existen “altos costos de transacción” para los sectores de escasos recursos que desean obtener préstamos, asociados a los criterios financieros y técnicos utilizados por los bancos comerciales, la burocracia asociada y los comprobantes de ingresos exigidos³⁶.

Debe resaltarse que los resultados empíricos han logrado determinar fehacientemente aumentos en valores de propiedades producidos a partir de la titulación. Calderón Cockburn³⁷ realiza un estudio en el que analiza la relación entre la tenencia de títulos de propiedad y los mercados inmobiliarios en zonas de la ciudad que tuvieron un origen informal o ilegal. Las conclusiones muestran que en asentamientos no consolidados la tenencia de un título de propiedad contribuye a un mayor valor de los predios con relación a aquellos no titulados.

hogares, según los autores. Se observa aquí el motivo por el cual las familias pobres no son capaces de pagar la legalidad. Vemos asimismo como la internalización de los costos se produce solo en casos en que los costos de transacción son menores.

³³ Se puede consultar: DEININGER, Klaus, y Gershon FEDER. 2009. “Land registration, governance, and development: Evidence and implications for policy”. *The World Bank Research Observer* 24 (2): 233–266. FERNANDES, E. (2011) op.cit. p. 32.

³⁴ Véase: FERNANDES E. (2011) op. cit. p.32.

³⁵ FERNANDES, E. (2011) op. cit. p.33. FIELD, Erica, y TORERO, Máximo (2006). Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.

³⁶ Véase: FERNANDES E. (2011) op. cit. p. 33.

³⁷ CALDERÓN COCKBURN, Julio. (2011) op. cit. “Titulación de la propiedad y mercado de tierras”.

En relación a la inversión en vivienda, se afirma, en sentido crítico, que en numerosos casos no es necesario contar con título de propiedad a la hora de incentivar los esfuerzos individuales a mejorar las viviendas y el entorno, bastando la mera “seguridad de la tenencia”³⁸. En este sentido se menciona que la seguridad en la tenencia no está dada únicamente por el título de propiedad, ya que, como se dijo, hay gran cantidad de factores que interactúan en la problemática de la informalidad y dan cuenta de la limitación de los abordajes parciales. En este sentido, las condiciones de inserción social, económica, política, cultural y territorial de los individuos y familias, sus niveles de organización social y política, el rol del Estado en materia de políticas públicas, representan factores que influyen directa o indirectamente en la “seguridad en la tenencia”³⁹.

En similar sentido a los análisis críticos que venimos reseñando, investigaciones como las de Payne, Durand-Lasserve y Rakodi⁴⁰ han evaluado si los programas de titulación de tierras han logrado los beneficios postulados por sus defensores y concluyen afirmando que por lo general han fracasado en hacerlo. Según sus resultados, la inversión en tierra y vivienda, el acceso al crédito formal, y los ingresos, no han aumentado más que en otros regímenes de tenencia no segura como serían los asentamientos informales o las villas de emergencia. Esto significa, que si bien la titulación proporciona seguridad en la tenencia, muchas otras formas de tenencia informal también proporcionan altos niveles de seguridad. Asimismo afirman que no hay evidencia significativa de los niveles de pobreza se reducen.

³⁸ Por “Seguridad en la Tenencia” entendemos, siguiendo la Obs. General Nro. 4: El derecho a una vivienda adecuada, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Desc), la seguridad de no ser desalojado del lugar en que se habita, independientemente de que dicha protección se deba al hecho de gozar de un título que otorga la mera tenencia (vgr. contrato de locación), o al hecho de gozar de un título que otorga la posesión.

En similar sentido a la crítica referida a la innecesariedad del título, la jurista brasilera ALFONSIN Betania en “Regularización de la tenencia de la tierra en América Latina: cuestiones - clave para la agenda de la región”. Boletín Cohre. (Centro por el derecho a la vivienda y contra los desalojos) Año 2 Nro. 3 Julio 2009, afirma que “*es falso presentar el título pleno de propiedad como un único camino*”. A su entender, el derecho de propiedad tiene en el contexto legal y social latinoamericano una extraordinaria fuerza simbólica y cultural, pero el objetivo de regularización dominial debería asociarse al *derecho humano a la vivienda* y no exclusivamente al derecho de propiedad. Dicho de otro modo, el título de propiedad pleno es uno de los tantos otros asociados a la idea de garantizar la seguridad de la tenencia y tutelar el derecho humano a la vivienda. Para mencionar opciones a este podemos citar las herramientas utilizadas en el caso brasilero, como: la concesión de uso especial para fines de vivienda, del derecho de superficie, etc. La autora se refiere además a la inconveniencia de adoptar medidas de titulación en el sentido de que favorece la reproducción de la propia urbanización capitalista. Como tela de fondo afirma que necesariamente se debe responder a la pregunta sobre *lo que estamos tutelando con la regularización fundiaria ¿es el “valor de uso y derecho a la vivienda” o “valor de cambio y derecho de propiedad”?*

³⁹ RODRÍGUEZ Ma. Carla y DE VIRGILIO Ma. Mercedes, et. al. (2007) “Producción social del hábitat en el AMBA”, Documento de trabajo. IIGG, Buenos Aires.

⁴⁰ PAYNE Geoffrey, DURAND-LASSERVE Alain y RAKODI Carole. “The limits of land titling and home ownership” Environment and Urbanization, Octubre 2009, Vol. 21, No 2, pp. 443-462.

3. Necesidad de políticas integrales y de un “enfoque de derechos”

Las propuestas de De Soto en referencia a la relevancia de la titulación de la propiedad a la hora de contribuir al desarrollo económico, puede ser interpretada de dos modos diversos, que representan, a su vez, dos concepciones opuestas sobre la relevancia de la titulación privada: Una primera concepción que afirma que el título de propiedad es una “*condición necesaria pero no suficiente*” para el desarrollo económico. En esta perspectiva se considera la relevancia de otros factores además del título, tales como políticas socio-económicas, de vivienda, de infraestructura y de planificación urbana, que deben acompañar ineludiblemente a una política de titulación. Este tipo de presentación de la propuesta es en general menos vulnerable a críticas.

Una segunda concepción referida al rol de la titulación en el desarrollo económico, considera que la misma es “*condición suficiente*” para llevar adelante los beneficios de una economía de mercado. Esto significa, que la mera titulación alcanza para motorizar un desarrollo a nivel integral. Esta perspectiva es, tal como se viene presentando en este apartado, vulnerable a diversos tipos de críticas.

Si bien es esta última interpretación la que comúnmente se ha atribuido a De Soto, la misma puede relativizarse. De Soto parece estar de acuerdo, en algunos momentos, con la concepción que afirma que la titulación es “necesaria pero no suficiente”, por lo que por sí sola no podrá llevar a “los pobres de los países en desarrollo” hacia los beneficios de una economía de mercado. Dicho en sus palabras:

“No estoy diciendo,” afirma DE SOTO, “que otras reformas no son necesarias. Simplemente estoy diciendo que un sistema de derechos de propiedad es una principal reforma, sin la cual las demás reformas son difíciles de manejar. Es bastante claro que el derecho de propiedad por sí solo no resuelve los demás problemas. Pero para mí, lo que también es muy claro es que sin el derecho de propiedad, usted nunca será capaz de realizar otras reformas de manera sostenible”⁴¹.

Más allá de las manifestaciones del autor, lo cierto es que a la hora de observar los programas que han seguido los lineamientos teóricos de De Soto, aplicados tanto en Latinoamérica como en el resto del mundo, la práctica ha parecido reiterar la recurrencia casi exclusiva a la formalización de la propiedad como “condición suficiente” para alcanzar los beneficios de una economía de mercado. Esta propuesta ha sido cuestionada tanto por sus resultados empíricos, ya mencionados, como así también por el modelo socio-económico-político que supone.

Respecto a esta última crítica, vinculada al modelo socio-económico-político que subyace en la propuesta de titulación, debe decirse, en primer término, que la indagación en las causas del fracaso de las políticas de titulación es presentada comúnmente a partir de una contextualización de la propuesta del economista peruano dentro del modelo neoliberal. Tal como hemos intentado presentar en los primeros apartados de este trabajo, se puede observar que las políticas de titulación tuvieron su surgimiento y apogeo en el contexto de la aplicación de políticas neoliberales y de ajuste económico de la década de los 90⁴². En

⁴¹ CLIFT Jeremy, “Hearing the Dogs Bark”, Entrevista de Jeremy Clift a Hernando de Soto. Revista Finance & Development, Diciembre 2003, p.11.

⁴² CALDERÓN COCKBURN J., (2009) “Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas”. op. cit. p. 48.

dicho contexto primó la interpretación de la necesidad de titulación considerando que “*mientras el gobierno debía formalizar la ciudad informal, el mercado inmobiliario formal debía atender la demanda de vivienda*”⁴³. A la idea de que el Estado no se preocupe por articular las políticas de regularización con políticas de vivienda, se sumó la escasa relevancia que se dio a la necesidad de prevenir, mediante el ofrecimiento de programas de acceso a suelo urbanizado, la generación permanente de asentamientos informales.

Esta doble omisión, en materia de políticas de vivienda y en materia de políticas urbanas, representa actualmente una de las principales críticas a toda perspectiva que se presente como excesivamente “optimista” respecto de las ventajas de las políticas de titulación. Calderón Cockburn⁴⁴ afirma que la consideración de esta doble carencia ha derivado en un “círculo vicioso de informalidad”, el cual se manifiesta por la persistencia o aumento de los asentamientos informales a pesar de haber adoptado políticas de titulación⁴⁵.

En este marco, los intentos de superación del enfoque de la titulación en general reconocen la necesidad de que el Estado despliegue una *política integral* que busque la convergencia entre políticas urbanas, de vivienda, de acceso al suelo, de regularización y principalmente de control del mercado de suelo urbano.

Las perspectivas que han buscado superar los cuestionamientos mencionados se han estructurado, en su mayoría, a partir de un “*enfoque de derechos*”⁴⁶. Bajo el mismo la “seguridad jurídica en la tenencia” es solo una *dimensión*, entre varias, del *derecho a la vivienda*. Desde esta perspectiva, “una política de regularización no puede agotarse en la mera entrega de títulos de propiedad, sino que debe promoverse la regularización física de los barrios para generar las condiciones para un acceso igualitario a la ciudad en el marco de su integración socio-espacial”⁴⁷.

Desde el paradigma de la titulación que hemos presentado en este trabajo, por el contrario, la seguridad jurídica en la tenencia no constituye una mera dimensión del derecho a la vivienda, sino que se presenta como *El derecho mismo* que estructura la intervención estatal: la titulación privada comienza y finaliza con la satisfacción del *derecho a la propiedad privada*.

⁴³ CALDERÓN COCKBURN, (2009) op. cit. p. 48

⁴⁴ CALDERÓN COCKBURN, (2009) op. cit. p. 48

⁴⁵ La ciudad de Lima fue un claro ejemplo de dicho problema: si bien “entre 1996 y 2000 se distribuyeron medio millón de títulos de propiedad, entre 1992 y 2002 se formaron por invasiones unos 400 mil lotes, impulsados por gente que no tenía alternativas en la formalidad” Calderón Cockburn, op. cit. p. 48.

⁴⁶ Sobre las implicancias de un “enfoque de derechos” se puede consultar, entre otros: ETCHICHURY Horacio Javier (2015) “El aporte del derecho en el enfoque de derechos” en Encuentros y desencuentros entre las políticas públicas y los derechos sociales. Coord. Horacio Etchichury y Magdalena Inés Álvarez; ABRAMOVICH Víctor y PAUTASSI Laura (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en La revisión judicial de las políticas sociales. Estudios de casos. Editores del Puerto.

⁴⁷ TERRITORIALE Agustín y TEDESCHI Sebastian. “Para terminar con la ciudad elitista. Herramientas y recomendaciones”. Centro de Estudios Legales y Sociales CELS “Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno”. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales CELS, 2015. p. 61.

Una política integral, en cambio, no limita sus objetivos a un derecho en particular, sin atender a los demás. Por el contrario: obliga a definir un marco más amplio, donde la finalidad de cada intervención estatal es garantizar, en diferentes áreas de acción, el goce efectivo y simultáneo de los derechos en juego, partiendo de su indivisibilidad e interdependencia.

Bajo esta concepción, el Estado diseña e implementa sus programas, etapas e instrumentos orientándolos al cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y promover en forma conjunta los derechos. Esos son los criterios para evaluar, tanto desde el Estado como desde la población general, el éxito o fracaso de una política pública.