

# **La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú**

---

*Julio Calderón Cockburn*

---



ESTE ARTÍCULO ES UNA REFLEXIÓN sobre la planificación y la gestión urbana, y sobre las prácticas, roles e intereses de los actores sociales involucrados en ellas dentro del marco institucional (jurídico y político) vigente. Sugiere la hipótesis que, dada la ineficacia de la planificación, se ha abierto paso a un marco legal que valida ciertas prácticas de informalidad (legalidad informal).

Coyunturalmente, la situación de emergencia y los desastres ocurridos en la costa peruana en el mes de marzo del 2017, espacio en el que habita un 65% de la población del país, así como la necesidad de labores de reconstrucción, han generado en la opinión pública una serie de reacciones inusitadas y positivas. Se ha formado un consenso por la planificación urbana y por gestiones urbanas eficientes. De este consenso se desprenden pedidos de mayores regulaciones municipales, cumplimiento de las leyes existentes, planes de desarrollo urbano, control y sanción a las autoridades que permiten la ocupación de áreas de riesgo, combate al tráfico de tierras, entre otros.

Este consenso podría hacer pensar en la inutilidad de este artículo, solicitado antes de la ocurrencia de dichos desastres, dado que, en apariencia, una mayoría de voces en los medios de comunicación y en los medios políticos está hoy en favor de la necesidad de la planificación urbana. No obstante, está presente la posibilidad de que, pasada la emergencia, el país vuelva, junto con

sus ríos, a su cauce normal. Esto significa: impunidad, clientelismo, ausencia de planificación y falta de regulación.

El consenso existente de opiniones bastante respetables aboga, desde el diagnóstico de ausencia de planificación, por una efectiva planificación del territorio, la ciudad y por el desarrollo urbano ordenado. A esta propuesta se añaden consideraciones punitivas y condena a las autoridades locales por su clientelismo, tráfico de tierras y corrupción, abogando por un control y sanción, civil y penal, e incluso la revocatoria del mandato.

No hay un consenso, sin embargo, respecto al rol y responsabilidad de la propia gente que habita los asentamientos ubicados en áreas de riesgo. Por un lado, unos se ubican en la tradición de la consideración de estas poblaciones como «héroes populares», desde posiciones conservadoras o progresistas, defendiéndolos con los argumentos justificativos de la pobreza, la necesidad y la ignorancia, o de desconocimiento de los riesgos; mientras que, por otro lado, existe una visión crítica bajo el argumento de que saben lo que hacen y que, en consecuencia, deben asumir la parte de la responsabilidad que les toca. Cierta consenso tibiamente asoma con respecto a la necesidad de reubicar a las poblaciones que han ocupado áreas de riesgo no mitigable mediante viviendas sociales. Ciertamente, la voz de los propios involucrados (es decir, quienes allí viven) no ha sido consultada.

## **Planificación y gestión de la ciudad**

Aunque planificación urbana y gestión urbana puedan ser definidas claramente como conceptos diferentes y complementarios, suelen confundirse. Recuerdo que invitado hacia fines del gobierno anterior (julio del 2015) a una reunión de una institución del Ministerio del Ambiente sobre Ordenamiento Territorial (OT), hice notar que los asistentes, quienes eran técnicos y expertos en la materia, mencionaban problemas de planificación urbana pero que

en realidad se referían a problemas de gestión urbana. El problema podría ser excusable, a no ser que, como diría Foucault, siendo expertos, el discurso que ellos plantean funciona como discurso de verdad, de verdad por su estatus científico, formulado por personas calificadas, se entiende, dentro de una institución científica<sup>1</sup>. Este discurso podría dar a entender que para ellos planificación y gestión urbana se habían fundido en una sola idea o, peor aún, que la gestión urbana había remplazado a la planificación urbana.

Observado desde la historia de las ideas, la confusión remite a un periodo corto, aproximadamente unos 40 años atrás. Es el debate planteado en el mundo, y en países como Brasil, en la década de 1980, y que en el Perú se reprodujo en la década de 1990. Para resumir la idea, de acuerdo al pensamiento neoliberal predominante, la planificación y la propia legitimidad de planificar, formaba parte de prácticas malélicas y autoritarias que debían desaparecer o ser remplazadas por la gestión, un proceso que tendría una connotación más democrática basada en acuerdos y consensos, en contraposición a un planteamiento más tecnocrático (y autoritario). Por lo tanto, la gestión urbana debería remplazar a la planificación urbana<sup>2</sup>.

La planificación y la gestión urbana no son términos intercambiables porque tienen referencias temporales distintas y refieren a diferentes tipos de actividades. Planificar remite siempre al futuro, prever la evolución de un fenómeno o, más específico, simular el desdoblamiento de un proceso con el objetivo de prevenirse contra los probables problemas o, inversamente, sacar partido de los probables beneficios. La gestión, a diferencia, remite al presente, a administrar una situación dentro de los marcos de los recursos disponibles y en vista de las necesidades inmediatas.

---

<sup>1</sup> Sobre las propiedades de los discursos de los expertos, ver: Foucault, Michel. *Los anormales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2014.

<sup>2</sup> Lopes de Souza, Marcelo. *Mudar a Cidade. Uma introducao Crítica ao Planejamento e a Gestao Urbanos*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

La gestión es la administración de los recursos y de las relaciones de poder aquí y ahora. En teoría la planificación define y marca el camino de la gestión.

La planificación urbana es, en pocas palabras, la regulación del uso del territorio. El plan urbanístico regula el uso del territorio y la ordenación del territorio se hace a partir de planes.

A diferencia, se podría reducir el plan urbanístico a la simple limitación administrativa del derecho a la propiedad urbana o a la edificación en parcelas privadas<sup>3</sup>. Esto es, «imponer» el derecho civil, propio de la tradición civilista, al derecho urbanístico y recortar así las atribuciones del Estado en tanto gestor del bien común de acuerdo a la propia tradición liberal.

Resulta evidente que hay intereses pragmáticos tras la idea de discrecionalidad y «libertad» civilista que, en defensa del derecho a la propiedad privada, permitiría gestionar la ciudad sin un plan. Esto es, gestionar sin un Norte al cual dirigirse, sin rendir cuentas de la gestión y la inversión pública de acuerdo a un plan trazado. La ausencia de planificación permite el desarrollo de obras y comportamientos «obristas» proclives a la corrupción, los sobrecostos, la falta de ciudadanía y de gestiones democráticas, entre otros.

Aunque las bondades de la planificación urbana orientando la gestión urbana son indudables, no debe perderse de vista, como lo atestigua una larga tradición en la sociología urbana y el urbanismo, que la planificación, y las acciones del Estado en general, se enmarcan en las estructuras económicas y sociales.

La planificación no debe ser vista solo como algo técnico y objetivo, sino que, a su vez, está sometida a la influencia de los actores en la asimetría del poder de la sociedad, al igual que se debe

---

<sup>3</sup> Rabello, Sonia. «La regulación del territorio y de la propiedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño». En: A. Azuela, coord. *La ciudad y el derecho: Una introducción al derecho urbano contemporáneo*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2011.

tomar en cuenta que por sí misma tampoco es la clave de todas las soluciones<sup>4</sup>. En ese sentido, no cabe duda que la planificación es necesaria para el manejo de las sociedades y de las ciudades, pero amerita reconocer que se realiza en sociedades en que los problemas de distribución de recursos (bienes) se organizan a través de las grandes fuerzas que son el mercado, el Estado y la necesidad de la gente, en un contexto desigual de disputas. La planificación de las ciudades y su territorio (la región) no está al margen sino incrustada (en el sentido de Polanyi) en un marco de desigualdad que pasa por el establecimiento de categorías (clase, género o etnia) y por arreglos institucionales atravesados por los intereses y el poder.

El Estado, como el actor distribuidor por excelencia, no está exento de los grupos de presión y de intereses sino atravesado por ellos. Desde esta óptica, y considerando al caso de la «reconstrucción» de Ica luego del terremoto del 2007, algún día deberá estudiarse y evaluarse cuánto de la inversión pública se transformó en capital fijo (puertos, aeropuertos y carreteras) y cuánto en valor de uso al servicio de la población más necesitada (vivienda, suelo, regularización dominial, carreteras y caminos). No se trata de anteponer un tipo de inversión a otro, sino de indicar que la inversión pública, planificada y gestionada, es objeto de disputa por los actores.

## Ciudades sin planes urbanos e informalidad

El Perú urbano es un país de ciudades sin planificación. Considerando las ciudades más grandes del país, hacia el 2016 unas 103 (60%) tenían plan urbano, mientras las 70 restantes (40%) no tenían. Sin embargo, de aquellas ciudades que tenían un plan, unas

---

<sup>4</sup> Las referencias clásicas a este tema son: Castells, Manuel. *La Cuestión Urbana*. Madrid: Siglo XXI, 1972; y Lefebvre, Henri. *La Producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros, 1974; quienes incluso abordan la planificación como ideología.

32 no contaban con uno vigente. En otras palabras, 135 ciudades de un total de 173 no tenían plan<sup>5</sup>. El actual director general de políticas y regularización en vivienda y urbanismo indica que en el Perú existen 1330 ciudades, entre grandes y pequeñas, con planes urbanos desactualizados y sin instrumentos de gestión.

Un ejemplo connotado y alarmante de la ausencia de planes urbanos y metropolitanos es la ciudad de Lima, con sus 10 millones de habitantes. El Plan de Desarrollo Metropolitano venció en el 2010, y el alcalde de entonces no hizo un nuevo plan. A pesar de los esfuerzos de la anterior gestión por elaborar el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao (Planmet) 2015-2030, la gestión del alcalde Luis Castañeda no ha considerado necesario aprobarlo o crear otro que pueda orientar la inversión pública metropolitana. Esta situación, por lo demás, no parece incomodar a su alcalde, a la gente o a los empresarios. La municipalidad actúa por gestión de «obras» o «planes parciales», las cuales no parecen responder a Norte alguno. Se trata de una sucesión de inversiones físicas en el territorio sin una orientación mayor.

Podría continuarse con diversos ejemplos sobre el abandono de la planificación urbana, y de la planificación en general, en el Perú. En la década de 1990 se desapareció el Instituto Nacional de Planificación (INP), incluso algunos lo celebraron, abriéndose las puertas a la «planificación estratégica»<sup>6</sup>. Diez años después, y con la «vuelta a la democracia», en julio del 2002, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (Inadur) fue desaparecido, en términos legales absorbido por el Ministerio de Vivienda,

---

<sup>5</sup> Conferencia del Arquitecto José Tagle en el XIV Congreso Nacional de Arquitectos realizado en la ciudad de Tarapoto, en noviembre del 2016, organizado por el Colegio de Arquitectos Regional de San Martín.

<sup>6</sup> No voy a entrar en las propuestas del «planeamiento estratégico» como remplazante de la «planificación tradicional» o de «gabinete», surgidas en la década de 1950 y 1960 en la organización empresarial privada, y trasladada desde la década de 1980 a la gestión de los asuntos públicos, una de cuyas secuelas es la invención de la palabra «gobernanza». Al respecto, ver: Aguilar, Luis. *Gobernanza y gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2013.



descontinuando su función de hacer planes de desarrollo urbano para municipalidades que no podían pagarlo o elaborar mapas de riesgo<sup>7</sup>. Los famosos planes de vivienda o los de saneamiento 2006-2015 rápidamente cayeron en el olvido por las autoridades que se sucedieron, despreocupándose inclusive de hacerles seguimiento y monitoreo a sus metas, supuestas herramientas básicas de una gestión estratégica que el Estado debió de haber asumido. De igual modo, los planes de ordenamiento territoriales tampoco se han hecho. Incluso hoy se habla de la muerte anunciada del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) de la Municipalidad de Lima, hace tiempo sumido en el olvido.

La consecuencia, que está a la vista de todos, es la ciudad ilegal e informal. En ausencia de planificación, y de los consiguientes arreglos previos y democráticos que podrían existir entre los actores, las ciudades crecen bajo las fuerzas del mercado (legal e ilegal, léase tráfico de tierras), la necesidad de la gente y el Estado, en el marco de una economía formal, informal y delictual. Un crecimiento caótico y desordenado. De acuerdo a información oficial, los Barrios Urbanos Marginales (BUM) entre el 2002 y el 2007 pasaron de 7419 a 8940 a nivel nacional y de 2705 a 4453 en Lima. En ese mismo periodo de tiempo, la población «marginal» en Lima se elevó de 2 072 245 a 4 105 884 de habitantes<sup>8</sup>. Una parte de esos BUM, y entramos así a la coyuntura actual, se ubica sobre tierra no urbanizada y en áreas de riesgo.

Una de las explicaciones a la mayor presencia de BUM es el tráfico de tierras, cuyas modalidades van desde el crimen

---

<sup>7</sup> Hoy se habla de recrear el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (Inadur) para que apoye en la formulación de planes. Es *vox populi* en Lima escuchar que un plan urbano distrital solo lo pueden realizar tres municipalidades distritales pues son las únicas que podrían contratar un *staff* de cinco profesionales por cuatro meses para elaborarlo.

<sup>8</sup> Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS). *Situación de los Barrios urbano marginales en el Perú 2004, Primera Aproximación*. Lima: MVCS, 2005; y *Situación de los Barrios urbano marginales en el Perú 2012, Segunda Aproximación*. Lima: MVCS, 2013.

organizado (con sus mafias delictuales en la que están involucrados alcaldes) hasta la venta ilegal por comuneros de las comunidades campesinas de la Costa, de dirigentes de «asociaciones de vivienda» e, incluso, en un nivel micro, de familias y personas que especulan en estos mercados. El tráfico de tierras ha superado el peso de las invasiones de tierras, algo que era inimaginable hace 20 años. Es así que en ciudades como Arequipa o Lima el tráfico de tierras adquiere enormes dimensiones.

No se debe dejar de mencionar a algunas urbanizadoras formales que venden tierra sin licencia ni habilitación urbana, especialmente cuando no existen planes urbanos, como es la mayoría de los casos, llegando a crear incluso la figura de la «prehabilitación», no contemplada en el marco legal. A estas se les suma las urbanizaciones que venden lotes en zonas inundables y áreas de riesgo (como por ejemplo al norte de Lima).

Lo más curioso es que el crecimiento sin precedentes de la ciudad informal e ilegal, como lo indican las cifras, ha ocurrido en el Perú urbano en años de crecimiento económico, de reducción oficial de la pobreza (Lima, según las autoridades, ya casi no tiene pobres, solo un 14%) y en los cuales, desde el 2002, el Estado ha gastado cientos de millones de dólares en una política de vivienda social o, para ser casi exactos, 1200 millones de dólares entre el 2003 y junio del 2016. Nada de eso frenó o detuvo a la informalidad y urbana.

## **La legalidad informal**

¿Por qué la informalidad urbana continúa? Decir que continúa porque no hay planificación es trivial. Hay razones de fondo y planteo la hipótesis de que asistimos a procesos de «legalidad informal». Esta legalidad informal supone un relativo abandono de la idea de que a los informales hay que introducirlos a la formalidad para sostener que los parámetros que impone la ley

deben desplazarse hacia la informalidad a través de arreglos institucionales.

Para comprender este concepto es necesario sacudirse de la definición estrecha de la informalidad urbana, que ha sido asumida por el pensamiento dominante, e incluso académico, y que orienta la acción pública y el sentido común de la gente y de los medios de comunicación. Esta definición, y no es necesario citar autores ampliamente conocidos y difundidos, se limita a indicar que los actores evaden las leyes porque no pueden cubrir costos de acceso y permanencia en la economía formal. Siendo así, el Estado tiene que acercarse al modo en que vive la gente y formalizar. Es una visión bastante estrecha porque al reducir las causas a uno de sus aspectos, el legal, ignora otros condicionamientos estructurales y aplica soluciones que lejos de reducir la informalidad terminan estimulándola.

El tema pasa por ver qué arreglos institucionales (políticos y administrativos) entablan los actores para perpetuar la informalidad. Como dicen Alsayyad y Roy<sup>9</sup>, la informalidad urbana es un proceso de estructuración en que los actores van constituyendo las reglas del juego, determinando la naturaleza de las transacciones entre los individuos y las instituciones, y no solo la escasa o nula aplicabilidad de la ley. La informalidad opera a través de la constante negociación de valores. Es un estado de excepción en el cual el Estado (el aparato legal, el planeamiento) tiene el poder de suspenderlo y desaparecerlo, o al menos de legitimarlo o ilegitimarlo.

La legalidad informal se está produciendo en diversos países de América Latina, como por ejemplo en Venezuela y México. En el Perú, un caso de legalidad informal, en que el derecho ha permitido una mayor informalidad, es el de la ley n° 28687, Ley

---

<sup>9</sup> Alsayyad, Nezar y Roy, Anaya. «Medieval Modernity: on Citizenship and Urbanism in a Global Area». *Space and Polity*, vol. 10, n.º 1. Londres: Taylor & Francis Online, 2006, pp. 1-20.

de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, expedida el 22 de febrero del 2006 por el gobierno de Alejandro Toledo. Dicha ley fue el resultado de múltiples presiones sociales desde abajo debido a que el marco legal, establecido desde 1996, indicaba que solo podían ser objeto de obras de provisión de servicios de agua y luz aquellas familias con título de propiedad en la mano. Como la propia política de titulación incumplió con destinar tierras para vivienda social de acuerdo a su título III, miles de familias continuaron invadiendo o comprando ilegalmente tierra, no pudiendo ser beneficiados de la titulación y, por lo tanto, sin poder acceder a servicios.

El título III de la mencionada ley, en su artículo 25, autoriza a las empresas prestadoras de servicios públicos para que, a mérito del certificado o constancia de posesión extendida por la respectiva municipalidad de la jurisdicción, otorgue factibilidad de servicios a los ocupantes de las posesiones informales. La ley se cuidaba de establecer que los certificados sean extendidos por la municipalidad distrital para los fines de prestación de servicios básicos, «sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular (artículo 26)». En efecto, de acuerdo al objetivo del gobernante, se promovió la extensión de los servicios de agua, saneamiento y luz eléctrica<sup>10</sup>.

No obstante, la ley también se convirtió en un instrumento más al servicio de traficantes de tierras coludidos –sino formando una sola banda– con los alcaldes y autoridades municipales. Por otra parte, la población de escasos recursos empezó a valorar los certificados y muchos lo consideraban como una garantía de propiedad del lote o predio que ocupaban. En consecuencia,

---

<sup>10</sup> Criqui, Laurie. «Pathways for progressive planning through extending water and electricity networks in the irregular settlements of Lima». En: Allison M. Garland, ed. *Innovation in Urban Development: Incremental Housing, Big Data, and Gender*. Washington D.C.: Wilson Center, 2013.

el certificado de posesión pasó a reconocer un hecho *de facto*, a validar una práctica de informalidad ante la ineficacia de las leyes de formalización.

La explicación más recurrente a esta anomalía ha sido la del «mal uso» de la ley por parte de las autoridades locales. Es cierto, pero esto pudo haberse previsto si en la elaboración de la ley hubiera participado alguien con conocimiento de la dinámica de la ciudad. Hoy en día, obviamente, será muy difícil retroceder respecto a este instrumento legal de posesión (eliminarlo, no darlo más) porque traería el derrumbe de expectativas y desencadenaría acciones colectivas de protesta.

Conviene recordar, siguiendo al jurista Antonio Azuela, que a efectos de la regulación jurídica la ciudad no es una página en blanco sobre la cual se despliegan las reglas jurídicas y la virtud cívica para ordenar las relaciones sociales. En realidad, «la lógica misma de los procesos de apropiación, producción y disputa por la ciudad (incluyendo la lógica propiamente espacial de dichos procesos) da forma y contenido a las normas y las prácticas jurídicas correspondientes»<sup>11</sup>.

## **Retos de la planificación urbana (algunas apreciaciones)**

Los retos para alcanzar una planificación urbana que ordene el crecimiento de las ciudades son inmensos, y aquí solo se pueden dar algunas apreciaciones de carácter jurídico y urbanístico, reconociendo la necesidad de atender otros aspectos como los financieros y administrativos (como que Lima sea una ciudad con 43 alcaldes, por ejemplo).

En el ámbito jurídico hay muchas deficiencias que, en resumen, pueden ser observadas por la antinomia entre el Estado

---

<sup>11</sup> Azuela, Antonio. *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2016.

de derecho y los derechos difusos, entre un derecho urbano y ambiental incipiente, sin función social de la propiedad, y una escasa regulación del derecho civil a la propiedad<sup>12</sup>. Parte de esas deficiencias sería la legalidad informal que debiera ser revertida.

En el Perú, según su marco jurídico, no se puede obligar a los propietarios de terrenos en zonas de expansión urbana a urbanizar. Ahora bien, si planificación urbana es el ordenamiento del suelo, y el Estado no puede obligar a urbanizar a los propietarios (o, visto de otra manera, evitar que especulen con el suelo), resulta claro que se requieren enmiendas en el marco jurídico para que los planes funcionen. El derecho a la propiedad requiere ser mantenido, y defendido, a condición de que se inserte dentro de la función social de la propiedad y no, como ahora, en que el derecho a la propiedad privada se impone sobre las normas planificadoras y ordenadoras.

En el ámbito propio de la gestión urbana, las normas de planificación urbana no son vinculantes. Muchas de las normas actuales que «obligan» a la aprobación de planes, o a presupuestos participativos, pueden ser incumplidas por las autoridades, o cumplidas parcialmente (por ejemplo, no ejecutar obras aprobadas en los presupuestos participativos), sin que el marco jurídico establezca sanciones para ellas. Desde luego, hay un marco jurídico orientado a la sanción de los aspectos delictuales propiamente (enriquecimiento ilícito y tráfico de tierras), como lo muestra la galería de alcaldes y exalcaldes hoy condenados o en prisión preventiva. Aun así, se requiere desarrollar un aspecto sancionador respecto a aspectos vinculantes de las normas de planificación e, incluso, respecto a las prácticas de clientelismo político.

El derecho no debe ser visto solo en su vena sancionadora. Es el caso de las tierras de las comunidades campesinas de la Costa, fuente permanente de tráfico ilegal, que aún mantiene su carácter imprescriptible e inalienable en la letra de la norma, aunque en el

---

<sup>12</sup> Gonzales, Gunther. *Derecho humano a la ciudad: problemas y soluciones*. Lima. [Texto proporcionado por el autor, sin fecha].

mundo de la realidad se transe a diario con sus tierras, como es ampliamente conocido. Una visión sensata aconsejaría modificar las leyes y planificar como uso de suelo urbano aquella zona cercana a las ciudades y proceder a establecer *join ventures* entre los «comuneros», los empresarios y el Estado.

En el ámbito propiamente urbanístico, a la fragmentación administrativa de diversos gobiernos locales sobre un mismo espacio, aspecto inédito (e inconcebible) en el resto del mundo, se tiene la proliferación de «miniasentamientos humanos», algunos constituidos por 20 o 30 lotes, que constituyen, cada uno, una unidad de demanda y atención. Esta fragmentación dificulta la efectividad de la inversión urbana, tal como recientes estudios del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) han puesto de relieve, generándose así terreno propicio para relaciones de clientelismo y patronaje entre la autoridad local y los moradores.

Una intervención contraria a esta situación, en el plano de la planificación, fue desarrollada por el Programa Barrio Mío de la Municipalidad Metropolitana de Lima que, por su corto tiempo de duración, no alcanzó a plasmarse, siendo abandonado luego por la actual gestión. La lección que deja este es la necesidad de promover la planificación en los asentamientos informales en una escala zonal de manera de dar prioridad a obras integradoras.

Finalmente, y dado que este artículo no pretende abordar todos los problemas de la planificación urbana en el Perú, es importante recalcar que se requiere urgentemente de políticas de vivienda social y programas ordenados de acceso al suelo servido que recurran a la inversión pública en infraestructura, de tierras públicas que deben ser registradas y catastradas, y la imposición de cargas y beneficios que han sido establecidos en países vecinos como Colombia y Brasil.