

## Pobreza Urbana en América Latina

Edesio Fernández\*



FACULTAD DE ARQUITECTURA  
Depto. de DOC. y BIBLIOTECA



### 1. ¿Por qué discutir los programas de regularización en América Latina?

El crecimiento urbano rápido de los países en vías de desarrollo está invariablemente acompañado por procesos combinados de exclusión social y segregación espacial, cuya consecuencia más notoria es la proliferación del acceso informal e ilegal a la vivienda y al suelo urbanos. Dada la carencia de políticas habitacionales adecuadas y de suficientes opciones de vivienda que sean apropiadas y accesibles, millones de pobres urbanos recurren a la invasión de suelos privados o públicos o a su compra ilegal para crear sus propias viviendas, fenómeno éste que ha atraído la atención de un buen número de investigadores, legisladores y entidades preocupadas por las graves implicancias socioeconómicas, ambientales y políticas para los pobres urbanos y para el resto de la sociedad<sup>1</sup>.

El proceso de urbanización en América Latina (AL) ha sido especialmente significativo: para el año 2000, 380 millones de personas (un 75 % de la población total) vivían en áreas urbanas, hecho que la convierte en la región más urbanizada del mundo. Pero si bien en AL se ha intensificado la globalización de los mercados urbanos, también ha habido un aumento vertiginoso de la pobreza. Se calcula que entre el 40 y el 80 % de los habitantes viven de manera ilegal porque no pueden pagar ni obtener acceso legal a suelos cercanos a los centros de empleo. En consecuencia, la tenencia ilegal se ha convertido en la forma principal de desarrollo del suelo urbano en la región.

A pesar de que desde finales de la década del sesenta diversos estudios académicos ya han discutido la cuestión de la informalidad urbana en el contexto más amplio de los países en desarrollo, las principales experiencias de regularización de la tenencia de la tierra en AL comenzaron a ser implementadas en la década de los 80. Sin embargo, la discusión sobre esos programas solamente ha adquirido relevancia internacional en los últimos años, siendo incluso objeto de la Campaña Global por la Seguridad de la Tenencia promovida desde 1999 por la Organización de las Naciones Unidas.

Un encuentro importante sobre el tema fue promovido por la agencia Hábitat de la ONU en Belo Horizonte, Brasil, en 1995 en el marco de la preparación de la Conferencia de Hábitat de Estambul (1996). Cinco años después, en el 2000, la misma agencia promovió otra reunión en Santiago del Chile para evaluar los avances y problemas de implementación de la Agenda Hábitat, especialmente en lo que atañe a la regularización de la tenencia. Otros encuentros similares han sido promovidos por diversas organizaciones en distintos países, destacándose especialmente el trabajo educativo pionero desarrollado por el Departamento de AL del Lincoln Institute of Land Policy desde Cambridge.

Aún cuando las regularizaciones sean generalmente consideradas de gran importancia para solucionar el problema creciente de la pobreza urbana, existen numerosas discusiones y controversias sobre la naturaleza, posibilidades, problemas y perspectivas de esos programas, formulados en AL desde la década de los 80. Debe resaltarse que, de modo general, estas discusiones no se basan en una comprensión adecuada del proceso de producción de la informalidad urbana, incluso en lo que se refiere a las formas de acceso al suelo y a la vivienda en las áreas urbanas por los grupos más pobres. Esto ha provocado problemas y distorsiones de diferentes tipos, a tal punto que son muchos los que defienden la idea de que los programas de regularización, en vez de promover la integración social deseada, acaban por mantener y reproducir el status quo que originalmente produjo la informalidad urbana.

Este artículo se sitúa en el contexto arriba mencionado, y tiene como principal objetivo promover una reflexión política y crítica sobre los programas de regularización de la tenencia de la tierra en AL. Más que nunca es necesario efectuar una evaluación amplia para permitir que aquellos países que están empezando a enfrentar el problema puedan beneficiarse de las experiencias acumuladas en otros.

\* Investigador brasileño, profesor de la Universidad de Londres; Coordinador del International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS).

<sup>1</sup> Para una discusión sobre el proceso de crecimiento urbano ilegal en los países en desarrollo, véase Fernández y Varley (1998).

## 1.1 Hacia una agenda regional de investigación para América Latina

En la década de los 70, hubo un poderoso movimiento político y cultural que proponía la unificación de AL para hacer frente a los procesos históricos que produjeron las llamadas "venas abiertas de América Latina". Dicho movimiento se perdió en gran parte en las siguientes décadas, debido a los reajustes económicos y políticos que han sido verificados en el contexto global y regional. Sin embargo, hoy más que nunca, AL se encuentra unida en el contexto de la globalización económica y financiera por los procesos de producción de la pobreza resultantes de los diversos mecanismos de exclusión social y segregación espacial. Por ello es necesario formular una agenda regional para el debido enfrentamiento de estos procesos, para lo cual es fundamental que se identifiquen debidamente sus causas y características.

A pesar de las diferencias lingüísticas y culturales, existen grandes similitudes entre los países latinoamericanos, que incluyen a las dinámicas y mecanismos de producción de la informalidad e ilegalidad urbanas. En este contexto, se pueden compartir muchos principios generales y propuestas específicas, aunque los aspectos específicos de los programas de regularización adoptados en otros países quizás no puedan ser reproducidos en la formulación de políticas de regularización en un país determinado.

Sin embargo, ya no se puede ignorar que a lo largo de las dos últimas décadas se ha empleado un volumen enorme de recursos financieros en programas de regularización -no solamente en AL, sino también en muchos otros países en desarrollo- para intentar "solucionar" el problema del desarrollo informal. Estos programas frecuentemente se entienden también como una manera de "erradicar la pobreza". Una significativa tradición de investigación académica e institucional ha evaluado constantemente los principales problemas de estos programas de regularización. Es de fundamental importancia que los que ejecutan nuevas políticas y programas de regularización aprendan las lecciones de las experiencias pasadas. Los países de AL no necesitan estar constantemente inventando la rueda y pueden y deben aprender unos con las experiencias de los demás, por lo menos para no repetir los mismos errores.



## 1.2 Por una discusión amplia y crítica de los programas de regularización

El fenómeno de la informalidad y la ilegalidad urbana en AL se reconoce cada vez más y de diversas formas, inclusive por la prensa. No obstante, el reconocimiento del fenómeno no se ha traducido de manera adecuada en análisis críticos que permitan la identificación de sus causas y del funcionamiento de los procesos que lo constituyen. De cualquier forma, en muchos países de la región, se han formulado importantes políticas, se han aprobado nuevas leyes y se han implementado diversos programas.

La discusión desarrollada a lo largo de las últimas dos décadas tuvo como base una articulación de argumentos de varios tipos: humanitarios, éticos, religiosos, sociopolíticos y antropológicos. Más recientemente, esta discusión ha ganado una importancia internacional aún más significativa. Ello se debe a que se incorpora una dimensión económica explícita y atrayente a la discusión sobre los programas de regularización, a través de la obra muy influyente del economista peruano Hernando de Soto. De hecho, las ideas expresadas en sus dos libros -*El Otro Sendero* y *El Misterio del Capital*- han sido discutidas en varios estudios, y organizaciones internacionales, así como gobiernos nacionales y locales han materializado las ideas de de Soto en políticas públicas de regularización, alcanzando un número cada vez más importante de personas, que ya puede ser estimado en varios millones internacionalmente -en Perú, México, El Salvador, Egipto, Filipinas, Rumania, etc.-.

En ese contexto, resulta aún más urgente una discusión amplia y crítica de los programas de regularización. Mi propuesta central es que sólo se pueden discutir los programas de regularización críticamente a partir de una discusión previa sobre las lógicas y mecanismos de los procesos socioeconómicos y político-jurídicos que producen la informalidad e ilegalidad urbana. Así, es necesario situar este contexto más amplio para informar implícita o explícitamente la discusión más específica sobre la cuestión de las regularizaciones.

Es importante destacar que la promoción de programas de regularización de la tenencia de la tierra, por más importante que sea, tiene un carácter "correctivo", y no puede ser separada de un conjunto más amplio de políticas públicas, directrices de planeamiento y estrategias de gestión de las áreas urbanas para revertir el patrón existente del proceso de urbanización, sobre todo en el sentido de promover la democratización del acceso al suelo y a la vivienda.

Por un lado, es necesario ampliar el acceso al mercado formal para una mayor parte de la sociedad, sobre todo los grupos de ingreso medio, junto con la oferta de subsidios públicos para los grupos de menos ingreso. Por otro lado, es necesario repensar los modelos urbanísticos que han sido utilizados, de forma de adaptarlos a las realidades socioeconómicas del país y a la limitada capacidad de acción institucional de las agencias públicas.

Las políticas de regularización no pueden ser formuladas de manera aislada. Se necesita combinarlas con otras políticas públicas preventivas para quebrar el ciclo de exclusión que viene generando la informalidad. Eso requiere intervención directa e inversión pública, sobre todo por parte de las municipalidades, para producir opciones de vivienda, democratizar el acceso a la tierra y promover una reforma urbana amplia. Regularizar sin interrumpir el ciclo de producción de la irregularidad implica, además del sufrimiento renovado de la población, una demanda de recursos públicos infinitamente mayor.

En muchos casos, el ciclo perverso que lleva de la informalidad a la regularización ha reafirmado y ampliado las bases de la política clientelista tradicional, responsable en gran parte por la propia generación del fenómeno de la informalidad. En otros casos, la inadecuación o el fracaso de los programas de regularización facilita el surgimiento de nuevos pactos sociales que, sobre todo en el contexto de las áreas controladas por el tráfico de drogas y el crimen organizado, están desafiando cada vez más las estructuras político-institucionales oficiales, así como las bases y la validez misma del orden jurídico.

Aún así, los programas de regularización tienen una importancia fundamental en sí mismos, aún cuando no deban ser concebidos marginalmente o sólo a través de políticas sectoriales.

### 1.3 Las preguntas necesarias

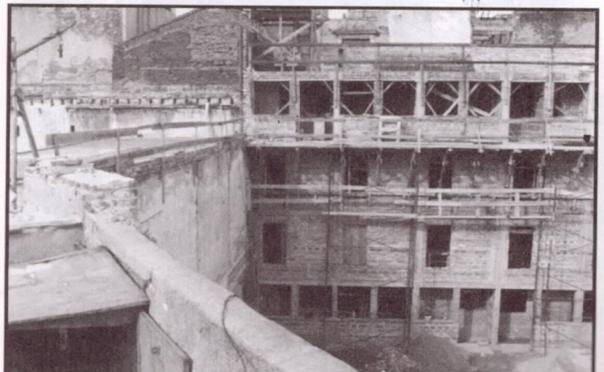
Entre las principales lecciones de las experiencias internacionales, debe destacarse que la formulación y evaluación de los programas de regularización, así como el análisis de los aspectos prácticos y metodológicos del diseño de los proyectos de regularización y de su implementación, dependen fundamentalmente de la comprensión previa de la naturaleza y dinámica de los procesos socioeconómicos y jurídico-políticos que producen la informalidad urbana. Por ello se requiere promover una lectura interdisciplinaria del asunto, combinando las perspectivas económica, política, social, institucional y técnica -así como poniendo un énfasis especial en su dimensión jurídica-.

Es necesario que los administradores públicos intenten responder algunas preguntas importantes antes de hacer sus propuestas, ya que son las respuestas a tales preguntas las que determinarán la naturaleza y el alcance efectivo de los programas de regularización: ¿cómo se generan los asentamientos informales?; ¿por qué es importante regularizarlos?; ¿cuándo deben ser formulados y ejecutados los programas de regularización?; ¿qué áreas deben ser regularizadas?; ¿qué debe hacerse en las áreas donde, por alguna razón, no se debería regularizar?; ¿cómo deben ser formulados y ejecutados los programas de regularización?; ¿qué derechos deben ser reconocidos a los ocupantes de los asentamientos informales?; ¿quién debe pagar por los programas de regularización, y cómo debe hacerlo?; ¿qué debe pasar después de la regularización de las áreas informales?

### 1.4 Argumentos generales

En resumen, mis argumentos generales son:

- Los asentamientos informales y la falta de seguridad de la tenencia de la tierra son resultado de un patrón excluyente de desarrollo, planeamiento y gestión urbana, en el cual mercados de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda para la población pobre.
- En este contexto, los que formulan y ejecutan políticas y los administradores públicos deberían recordar que los procesos de regularización tienen un carácter especialmente "correctivo" y deben ser combinados con políticas públicas preventivas para romper este ciclo vicioso de exclusión. Para ello se requiere la intervención directa del Estado e inversión pública sistemática para producir opciones de vivienda, así como promover, especialmente, una amplia reforma urbana de manera de aumentar la oferta de áreas urbanizadas para vivienda social en cantidades adecuadas, localizaciones correctas y precios accesibles.
- Dicho esto, es innegable que las políticas de regularización tienen una importancia fundamental en sí mismas, una especificidad y una importancia innegables. Son necesarias las políticas y acciones inmediatas no solamente debido al número de personas ya involucradas en el proceso de informalidad, sino sobre todo debido a las graves implicancias del fenómeno. Ellas deberían enfocarse no solamente al reconocimiento individual de seguridad de la tenencia, sino también a promover la integración socioespacial de asentamientos informales, garantizando así la permanencia de la comunidad en las áreas regularizadas.
- Debido a todas estas razones, para tener un impacto significativo en el proceso de pobreza social, las políticas de regularización necesitan ser combinadas con, y apoyadas por, una serie de procesos macroeconómicos y diversos mecanismos relacionados con las acciones gubernamentales, de los mercados y de las comunidades afectadas. Una vez formuladas, en línea con estrategias de erradicación de la pobreza, dichas políticas deberían enfocarse en la democratización del acceso al suelo y vivienda, y sus objetivos, estrategias e instrumentos deberían ser compatibilizados.



## 2. La ley y la producción de la ilegalidad urbana

La discusión sobre los programas de regularización es difícil y compleja. Ella exige un tratamiento interdisciplinario y un cambio sistemático de experiencias. En especial, es preciso identificar algunos aspectos e interrogantes para la reflexión sobre las relaciones entre política urbana, regulación jurídica del uso de la tierra y los procesos de exclusión socioespacial.

Me gusta utilizar como ejemplo mi ciudad de origen, Belho Horizonte, que considero emblemática de la naturaleza de tales relaciones. Es una ciudad planeada a fines del Siglo XIX para ser la nueva capital político-administrativa del Estado de Minas Gerais, y así posibilitar la transición hacia el nuevo modelo urbano-industrial naciente en el país. Después de la desapropiación del área original, aconteció un proceso de planeamiento urbano muy sofisticado para la época, ya que los planes urbanos formulados especialmente para la ciudad mezclaban elementos del urbanismo de París, Wáshington y Mar del Plata. Junto con otras propuestas, se contemplaba la distribución espacial de ciertas categorías profesionales. Por ejemplo, hasta hoy existe en la ciudad un área denominada "Funcionarios", que es donde los funcionarios públicos debían vivir originalmente. Un proceso tan cuidadoso de planeación "olvidó" reservar un lugar para los constructores de la propia ciudad, que habían venido del interior del Estado.

Como resultado de esta situación, dos años antes que la ciudad fuera oficialmente inaugurada en 1897, ya vivían tres mil personas en favelas en Belho Horizonte. Hoy, cerca de 23% de la población local vive en favelas, y muchas de esas áreas ya están consolidadas desde hace varias décadas sin que hayan sido legalizadas hasta hoy<sup>2</sup>.

Aún en aquellas ciudades latinoamericanas -la gran mayoría- donde no existió esfuerzo físico de planeamiento urbano, y donde se afirma con mucha facilidad y frecuencia que los problemas urbanos resultan de esta "falta de planeamiento", en realidad necesitamos comprender mejor la dinámica entre las políticas públicas y la regulación jurídica del uso del suelo para comprender el proceso de exclusión socioespacial.

### 2.1 El rol de la ley

La verdad es que la regulación urbanística, sobre todo a través de las leyes que materializan las políticas urbanas, ha tenido un impacto central en la determinación de los valores de la tierra, e inclusive en la dinámica del mercado inmobiliario especulativo. Lejos de ser inofensiva, tal relación resulta fundamental en la determinación del proceso de segregación espacial: al reservar las áreas mejor localizadas y servidas de infraestructura para los asentamientos y actividades de los sectores más privilegiados, las políticas y legislación urbanística han determinado directa e indirectamente el lugar de los pobres en las ciudades. Tradicionalmente y de manera aún más acentuada en la última década, el lugar de los pobres en las ciudades latinoamericanas han sido áreas totalmente inadecuadas para la ocupación humana, sobre todo por razones ambientales. Otro factor sumado a esta ecuación es el de la violencia urbana: estudios recientes han comprobado que existen relaciones directas entre el impactante aumento de la violencia en las ciudades y el proceso de segregación socioespacial.

Es de fundamental importancia destacar el papel que la ley ha tenido en ese proceso. Mi opinión es que la informalidad urbana se produjo no solamente por la mezcla de la dinámica de los mercados inmobiliarios y de los sistemas políticos, sino también por los sistemas jurídicos, especialmente en lo referido a la definición de los derechos de propiedad inmobiliaria urbana. Sin embargo, los planificadores urbanos con frecuencia no desarrollaron una reflexión crítica sobre la dimensión jurídica de sus propuestas, pensando que la aprobación de leyes por sí misma tiene el poder de solucionar problemas urbanos. Al hacerlo, están confirmando los valores tradicionales de la ideología del liberalismo jurídico, que niega el carácter político del derecho: en Brasil, por ejemplo, todos se refieren a lo que es bueno como "legal".

Pero lejos de ser un mero instrumento objetivo y neutro que expresa valores universales, la legislación ha tenido un papel decisivo en la determinación de las posibilidades del mercado inmobiliario. Cualquier legislación urbanística, por sencilla que sea, interfiere con el mercado y es apropiada por él: desde las tradicionales leyes municipales que definen los perímetros urbanos y rurales, hasta las leyes urbanísticas más recientes que proponen la zonificación detallada de los usos y formas de ocupación del suelo en las ciudades latinoamericanas, las normas han interferido directamente en el proceso de acceso al suelo y a la vivienda.

<sup>2</sup> Para una discusión sobre la evolución de las políticas de regularización de favelas en Belho Horizonte, véase Fernández (2002a).





## 2.2 Entre el urbanismo y el "civilismo"

Esto se ha dado principalmente por la mezcla entre el urbanismo y el civilismo que ilumina el sistema político y de gestión urbana de AL<sup>3</sup>. Por un lado, la acción de los sectores privados ligados al proceso de desarrollo urbano aún se caracteriza por la noción del derecho de propiedad individual irrestricta. A lo largo del proceso de urbanización intensiva, la acción del poder público en el control del desarrollo urbano ha encontrado obstáculos en esos principios civilistas que todavía orientan gran parte de la doctrina jurídica y de las interpretaciones de los tribunales. Los juristas todavía ven las ciudades a partir de la perspectiva del lote privado: cuando mucho, justifican la aplicación de algunas restricciones administrativas al ejercicio de la propiedad urbana. La hegemonía del civilismo jurídico ha dificultado el tan necesario cambio paradigmático en el sentido de la afirmación del principio de la función social de la propiedad, que ya se encuentra presente en el orden jurídico de los países capitalistas más desarrollados.

Lo que está en cuestión es la resistencia de los sectores conservadores ligados al sector inmobiliario, respecto de esta nueva concepción del derecho de propiedad inmobiliaria urbana que puede ser resumida de la siguiente manera: ese derecho está asegurado en cuanto se cumple su función social, que es aquella determinada por la acción urbanística, sobre todo en el contexto municipal. El gobierno, sobre todo en el ámbito local, es el encargado de promover el control del desarrollo urbano a través de la formulación de políticas de ordenamiento territorial, en las que necesariamente coexisten los intereses individuales de los propietarios con intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad como un todo. A través de leyes y de diversos instrumentos urbanísticos los gobiernos pueden determinar la medida de este equilibrio posible entre intereses individuales y colectivos en cuanto la utilización del suelo urbano, bien no renovable que es esencial al desarrollo sustentable de la vida en las ciudades.

La noción civilista del derecho de propiedad ya fue profundamente cambiada en otras áreas del derecho, permitiendo la intervención creciente del Estado en el dominio económico de la propiedad, a tal punto que hoy se discute la retirada del Estado y el lugar del mercado. Las ciudades latinoamericanas (fragmentadas, segregadas, ineficientes, caras, contaminadas, peligrosas, injustas e ilegales) son resultado del fracaso estatal para promover la reforma del orden jurídico liberal. Es preciso transformar la lógica especulativa del mercado, que ve en la propiedad sólo un valor de cambio y no da cuenta de las cuestiones sociales y ambientales. Esa reforma paradigmática del derecho es fundamental para que el planeamiento urbano pueda efectivamente promover la democratización del acceso a la tierra y a la vivienda.

Por otro lado, las leyes urbanísticas existentes muchas veces se caracterizan por plantear requisitos técnicos no compatibles con las realidades socioeconómicas de producción del suelo y de la vivienda. Este elitismo de las leyes aumenta con la burocratización de procedimientos administrativos reñidos con las condiciones técnicas y financieras de las municipalidades. Si la

ideología jurídica dominante en AL todavía da un carácter casi absoluto a la propiedad privada individual, limitando el ámbito de la acción del Estado en la determinación del contenido de aprovechamiento económico de la propiedad, es necesario promover una reflexión igualmente crítica sobre la naturaleza elitista y compleja del planeamiento y de las políticas de regulación -su contenido, metodología, principios e instrumentos- para que también puedan convertirse en instrumentos de inclusión social e integración.

Es necesario revisar los patrones urbanísticos a partir de las realidades socioeconómicas de la ciudad real y de los conflictos que están en la base de su producción. El planeamiento urbano frecuentemente niega estos conflictos, trabajando con una noción de sociedad ideal y armónica. La promoción de la reforma urbana depende así en gran parte de una reforma del orden jurídico que afecta a los derechos de propiedad, así como el proceso más amplio de desarrollo, planeamiento, política y gestión urbana. Otro punto fundamental que debe afrontarse de manera crítica es la relación entre derecho y gestión urbana, es decir, la calidad política del proceso de planeamiento. Aún en contextos democráticos, las prácticas de planeamiento urbano han sido esencialmente autoritarias, en la medida que excluyen los intereses y necesidades de los grupos sociales más pobres. Deben revisarse los procesos de participación en el proceso político para garantizar el reconocimiento del derecho colectivo a la gestión urbana democrática. El derecho colectivo a la planeación de la ciudad con base en la noción de la función social de la propiedad debe relacionarse directamente con el de la participación amplia en el proceso de gestión de las ciudades y de determinación del orden urbano. La promoción de la reforma urbana depende fundamentalmente de tales reformas del orden jurídico político.

Es necesario recordar que en la mayoría de los países latinoamericanos los procesos de planificación urbana han sido desarrollados sin haber promovido una reforma estructural de la propiedad de la tierra. Si consideramos las formas de acceso y producción de la vivienda, la gran mayoría (con frecuencia estimada en 80%) de la población urbana en los países latinoamericanos está viviendo ilegalmente. En ese contexto, otro punto importante a destacar es la forma en que se ha tratado la cuestión de la ilegalidad: las prácticas de ilegalidad no son exclusivas de los grupos más pobres; por el contrario, las diversas formas de ilegalidad urbana se identifican cada vez más con los grupos más privilegiados, demostrando claramente que lo que está en cuestión es la propia ilegitimidad del sistema jurídico como un todo. El énfasis mayor dado a la ilegalidad urbana entre los pobres tiene que ver con las graves implicaciones sociales, políticas y ambientales que este proceso ha tenido sobre esos grupos. Es necesario también destacar que existen "grados de ilegalidad", es decir, el poder público y la sociedad como un todo han reaccionado de manera diferente a las formas diferentes de ilegalidad, siendo algunas más toleradas y aún justificadas que otras -lo que ha avalado la acción represiva del Estado a través de políticas de remoción y desalojo-.

3 Para una discusión de la relación entre civilismo y urbanismo en Brasil, véase Fernandes (2002b).

## 2.3 Reforma urbana y reforma del derecho

La Campaña Global de ONU por la Buena Gobernabilidad Urbana también ha sugerido que la promoción de la reforma jurídica es percibida por organizaciones nacionales e internacionales como una condición principal para el cambio de la naturaleza excluyente del desarrollo urbano en nuestros países y para la efectiva confrontación de la creciente ilegalidad urbana.

A pesar de la importancia crucial de tal cambio paradigmático del orden jurídico político, la actual coyuntura es bastante problemática y no muy promisoría. El proceso de globalización económica ha sido visto por ideologías políticas poderosas desde la perspectiva de la ley y de la regulación del uso de la tierra y del derecho de propiedad. Algunos defienden que, para competir en el contexto global, las ciudades tienen que promover la desregulación y la flexibilización del planeamiento. Al no existir un soporte político amplio y democrático, tales propuestas han contribuido a empeorar aún más las condiciones existentes de exclusión social y segregación especial. Por otro lado, también en el contexto de la globalización económico-financiera, el desarrollo de los mercados inmobiliarios globales ha implicado una presión creciente sobre los países en desarrollo o en transición para que reformen sus leyes nacionales

sobre tierras y derechos de propiedad y así garanticen la homogeneización de los sistemas jurídicos para facilitar la cooperación de los mercados de tierras internacionalmente. En esta línea se incluye la acción extremadamente influyente de Hernando de Soto.

Los planificadores y administradores urbanos tendrían que estar más conscientes de las amplias y frecuentemente perversas implicaciones jurídicas de sus propuestas, dentro de un contexto más amplio de una reforma urbana que promueva la integración socioespacial. Diversas ciudades como Porto Alegre, Bogotá, Ciudad de México y Caracas, vienen buscando formular y operacionalizar una agenda urbana progresista también a través de la reforma del sistema jurídico tradicional. Propuestas significativas han sido por ejemplo la aprobación de normas urbanísticas menos exclusivas, la creación de zonas residenciales especiales para los pobres y cambios en la naturaleza de los mecanismos fiscales de captura del valor de la tierra para hacerlos menos regresivos. En el marco más amplio de la reforma política, estos cambios pueden llevar a la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda.

## 3. Los programas de regularización en América Latina

La proliferación de formas de ilegalidad en la ciudad, sobre todo en lo que se refiere a los procesos de acceso al suelo y producción de la vivienda, ha sido una de las mayores consecuencias del proceso de exclusión socioespacial que caracteriza el crecimiento urbano en los países en desarrollo como los de AL. A lo largo de décadas de urbanización intensiva, millones de personas han tenido en los asentamientos informales la única forma posible de acceso al suelo urbano y a la vivienda, dada la combinación de una falta de políticas de vivienda social y una escasez de opciones accesibles y adecuadas ofrecidas por el mercado inmobiliario. También resalta el rol fundamental del orden jurídico civilista aún dominante en AL en la producción de los procesos de ilegalidad urbana.

Dada la creciente movilización social de estas comunidades, que claman por el reconocimiento de sus derechos y por el mejoramiento de las áreas, las políticas públicas también han evolucionado en el sentido de reconocer en alguna medida su derecho de tener un lugar en el espacio de la ciudad. En varias ciudades, las expulsiones violentas y desalojos forzados han sido gradualmente reemplazados por la relativa tolerancia hacia estas formas de ocupación ilegal, culminando con el reconocimiento oficial de las áreas informales y de las comunidades que allí viven. A lo largo de las últimas dos décadas, los administradores de diversas ciudades en varios países han formulado políticas de regularización de la tenencia de la tierra, siempre con muchas dificultades, para promover el mejoramiento de las áreas y reconocer en alguna medida los derechos de sus ocupantes.

La expresión "regularización" viene siendo usada con sentidos diferentes. En muchos casos se refiere solamente al mejoramiento de las áreas informales, eso es, a los programas de implementación de obras de infraestructura urbana y prestación de servicios públicos. En otros casos, la misma expresión se emplea para referirse sólo a las políticas de legalización de la tenencia de las áreas y lotes ocupados informalmente. Algunas experiencias más integrales intentan combinar esas dos dimensiones fundamentales de mejoramiento y legalización. Son aún escasos los programas que se proponen promover la regularización de las construcciones.

De manera general, las políticas de regularización de la tenencia de la tierra han sido formuladas con programas estructurados en torno a dos objetivos principales: el reconocimiento de alguna forma de seguridad de la tenencia para los residentes y la integración socioespacial de tales áreas y comunidades en el contexto más amplio de la estructura y de la sociedad urbana. Con todas sus limitaciones, estas políticas han sido relativamente exitosas en lo que se refiere al mejoramiento, ya que a lo largo de dos años de inversiones públicas, muchas de las áreas beneficiadas ya están relativamente equipadas con infraestructura urbana y servicios públicos.

Las políticas de legalización han variado sustancialmente sobre todo en lo que se refiere a la definición de la naturaleza del derecho que se reconoce a los residentes de los asentamientos informales. En algunos casos, quizá la mayoría, se prometen (y raramente otorgan) títulos individuales de propiedad plena; en otros casos, cuando el terreno ocupado es originalmente de propiedad privada, se ha utilizado el instrumento jurídico del

usucapión<sup>4</sup>; en otros casos -terrenos públicos- se emplearon otros instrumentos (en Brasil, por ejemplo, la concesión del derecho real de uso). En general, las experiencias basadas en la transferencia del título de

propiedad individual plena no están siendo muy exitosas, dados los muchos obstáculos financieros, técnicos y jurídicos existentes.

### 3.1 Las ideas de Hernando de Soto

En este contexto se deben recibir con cautela las propuestas basadas en las ideas de Hernando de Soto, que han sido traducidas en políticas nacionales o municipales de regularización de tierras en gran escala. Quizás la razón principal por la cual las ideas de de Soto han atraído tanto interés sea el hecho de que, en vez de recurrir a los tradicionales argumentos humanitarios, religiosos y sociopolíticos para justificar las políticas de regularización, de Soto da una dimensión económica fundamental a la ilegalidad.

De Soto propone que se vea a los negocios, actividades y asentamientos ilegales no como problema, sino como capital muerto de valor inestimado, que debidamente reanimado y transformado en capital líquido, puede reactivar la economía urbana y combatir la creciente pobreza social. Sugiere que para tener acceso a crédito e invertir en sus negocios y casas, los residentes de asentamientos ilegales tienen que sentirse seguros de su tenencia, lo que solamente se daría a través de la legalización de sus formas precarias de tenencia. En otras palabras: legalizar lo ilegal a través del otorgamiento de títulos de propiedad individual plena.

No haré una crítica detallada de las ideas de de Soto; a los fines de este artículo, basta decir que si las políticas de legalización no son formuladas dentro del contexto de políticas socioeconómicas integrales, y asimiladas dentro de una estrategia amplia de gestión urbana, pueden tener efectos negativos. Ellos pueden incluir consecuencias financieras indeseadas para los pobres; ningún impacto significativo sobre la erradicación de la pobreza urbana; y, lo que es aún más importante, pueden terminar por reforzar directamente el conjunto de poderes políticos y económicos que tradicionalmente han causado la exclusión socioespacial<sup>5</sup>.

Investigaciones en el ámbito internacional y en AL han mostrado asimismo que aún sin legalización, y dado un conjunto de factores políticos, sociales e institucionales, los residentes de asentamientos ilegales han tenido acceso a crédito informal y aún formal, y han experimentado la seguridad de su tenencia a punto de invertir regularmente en el mejoramiento de sus casas y negocios informales. Por otro lado, cuando faltan otras políticas sociales y programas económicos que le den soporte, la mera atribución de títulos de propiedad puede garantizar la seguridad individual de la tenencia pero frecuentemente acaba haciendo que los moradores vendan sus nuevas propiedades y sean "expulsados" a otras áreas periféricas precarias, en muchos casos invadiendo sectores donde el proceso de ilegalidad se repite.

Tomado aisladamente, el otorgamiento de títulos no lleva a la integración socioespacial pretendida por los programas de regularización y que justificaría la inversión pública, sobre todo en los asentamientos en áreas de propiedad pública. En la legalización "a la de Soto", no son los grupos pobres, sino los viejos y nuevos grupos económicos privados ligados al desarrollo de la tierra urbana, quienes una vez más se benefician de la inversión pública en el mejoramiento de estas áreas, frecuentemente bien ubicadas y atractivas.

Enfrentar el fenómeno de la ilegalidad urbana requiere identificar y comprender los factores que lo han provocado: la ilegalidad urbana ha sido provocada no solamente por la combinación de la dinámica de los mercados de tierras y los sistemas políticos, sino también por el orden jurídico elitista y excluyente todavía en vigor en AL, sobre todo en lo que se refiere a la visión individualista de los derechos de propiedad inmobiliaria.

De hecho, el "discurso de valores" tradicionalmente utilizado, de manera aislada o combinada, para justificar la formulación de programas de regularización (incluyendo valores religiosos, éticos y humanitarios y diversas razones político-económicas y socio ambientales) recientemente se ha tornado aún más fuerte al encontrar un apoyo pleno en un "discurso de derechos". El orden jurídico de varios países está reconociendo cada vez más el derecho social -constitucional- de los ocupantes de los asentamientos informales a la vivienda. Tal derecho debe ser entendido aquí en sentido amplio, como el derecho de todos a vivir en condiciones dignas, adecuadas y saludables desde el punto de vista urbanístico y socioambiental.



<sup>4</sup> Asignación de la tierra al ocupante luego de un tiempo en que el propietario no ha reclamado su propiedad.

<sup>5</sup> Una discusión crítica de las ideas de Hernando de Soto, en Fernandes (2002c).

Relekos-2

Se está efectuando un importante esfuerzo jurídico-político para construir las bases de un amplio "derecho a la ciudad", para garantizar que todos puedan participar de manera más justa de los beneficios y oportunidades creados por la urbanización. En ese contexto, los programas de regularización deben tener por objetivo no solamente el reconocimiento de la seguridad individual de la tenencia para los ocupantes, sino principalmente la integración socioespacial de los asentamientos informales.

Legalizar lo ilegal requiere la introducción de estrategias jurídico-políticas innovadoras que compatibilicen el reconocimiento del derecho a la vivienda -que de ninguna forma se reduce al derecho de propiedad individual- con la permanencia de las comunidades en los asentamientos donde han vivido. Las nuevas políticas deben compatibilizar cuatro factores principales: instrumentos legales que creen derechos efectivos; leyes de planeamiento urbano de naturaleza social; agencias políticas e institucionales para la gestión urbana democrática; y políticas socioeconómicas destinadas a crear empleo y aumentar los niveles de ingreso.

### 3.2 El asunto de la legalización

En lo que refiere a la dimensión de legalización de la tenencia de la tierra, estos programas deben tener por objetivo no sólo el reconocimiento de la seguridad individual para los ocupantes, sino principalmente la integración socioespacial de los asentamientos informales. Eso significa que la identificación de los derechos reconocidos a los ocupantes debe reflejar tal objetivo principal, así como la necesidad de compatibilizar objetivos, estrategias e instrumentos.

Se deben considerar los instrumentos jurídicos que se utilizarán y la división entre derecho público/derecho privado, debido a las distintas implicaciones de las propuestas en función del régimen de propiedad original de las áreas ocupadas. Por ello, los formuladores de programas de regularización deberían recordar que hay una serie amplia de opciones jurídico-políticas que pueden ser consideradas, y no solamente los derechos individuales de plena propiedad. Es preciso destacar que la materialización del derecho social de vivienda, tal como se ha consagrado constitucionalmente, no implica necesariamente el reconocimiento de derechos individuales de propiedad, sobre todo en los asentamientos localizados en áreas públicas.

En AL e internacionalmente, los programas de regularización basados en la legalización a través de la propiedad individual no han sido totalmente exitosos, ya que no han garantizado la permanencia de las comunidades en las áreas ocupadas, y por ello no han promovido la deseada integración socioespacial. En muchos casos, aún en ausencia de la legalización de áreas consolidadas y de los lotes ocupados, los ocupantes se encuentran efectivamente menos expuestos a amenazas de desalojo y/o remoción, y los asentamientos informales han recibido en alguna medida servicios públicos e infraestructura urbanística.

La búsqueda de soluciones político-jurídicas innovadoras incluye la compatibilización de la seguridad individual de la tenencia con el reconocimiento de los derechos sociales de vivienda; la incorporación de una dimensión de género negada hace tanto tiempo; y el intento de minimizar los impactos de las políticas sobre el mercado de la tierra, para que los beneficios de la inversión pública sean para los pobres y no para los promotores inmobiliarios privados.

Para ser exitosos, los programas de regularización deben combinar las acciones de mejoramiento con las estrategias de legalización y requieren coraje en la toma de decisiones, tiempo de ejecución, inversión significativa, continuidad de acciones, participación popular en todas sus etapas, y la debida integración entre sus objetivos y los instrumentos adoptados, así como entre los programas y las leyes existentes y especialmente las leyes aprobadas.

Muchos moradores han tenido acceso a diversas formas de crédito informal o aún formal. Sin embargo, aunque la combinación de esos factores genere una percepción de tenencia para los ocupantes, eso no quiere decir que la legalización de esas áreas y lotes no sea importante.

Los títulos son importantes sobre todo cuando hay conflictos, sean de propiedad, domésticos y familiares, de derecho de vecindad, etc. También lo son para reconocer derechos sociopolíticos y para garantizar que los ocupantes de los asentamientos informales puedan permanecer en las áreas que ocupan sin riesgo de ser expulsados por la acción del mercado inmobiliario, por cambios políticos que quiebren el pacto que ha generado la percepción de seguridad de tenencia, por la presión del crimen organizado, etc., como de hecho ha sucedido en muchas favelas y barrios de diversos países latinoamericanos.

Sin embargo, para la formulación de los programas de legalización y la definición del tipo de derecho a ser reconocido a los ocupantes, es necesario compatibilizar la promoción de la seguridad individual de la tenencia con otros intereses sociales y ambientales, así como reconocer debidamente el derecho social de vivienda: que, nuevamente, no se reduzca solamente al derecho individual de propiedad plena.



### 3.3 Procesos y mecanismos de apoyo

Para producir un impacto efectivo sobre la pobreza social, los programas de regularización necesitan ser formulados en sintonía con otras estrategias socioeconómicas y político-institucionales, sobre todo a través de la creación de oportunidades de empleo e ingreso. Tales programas deben ser combinados y apoyados por un conjunto de procesos y mecanismos de orden financiero, institucional, planeamiento urbano, políticas de género, administración y gestión de la tierra, sistemas de información y procesos de movilización social.

Entre los mecanismos financieros, mencionemos la creación de fondos (fondos para los pobres en las áreas urbanas, fondos comunes), préstamos (bancos populares, esquemas de financiamiento de naturaleza social, instituciones de micro crédito, financiamiento comunitario), mecanismos de incentivo al sector privado, y la reforma del sistema bancario y financiero para garantizar mejores condiciones de acceso al crédito formal.

Los procesos institucionales a proponer deben incluir la cooperación sistemática entre las agencias relacionadas con el desarrollo del suelo, una mejor cooperación intergubernamental, estrategias de descentralización, la necesidad de reconocer las limitaciones de la administración local y de simplificar los procedimientos burocráticos, crear parcerías entre el sector estatal y el sector privado, participación comunitaria, capacitación administrativa y fiscal, así como la formación de profesionales, consultores para las comunidades y académicos.

Es importante promover el reconocimiento de los asentamientos informales por parte del sistema general de planeamiento urbano y la revisión radical de las regulaciones urbanísticas y la definición de un sistema de planeamiento adecuado, que incluya los asentamientos informales, a través del uso de mecanismos y procesos democráticos que promuevan la inclusión socioespacial, especialmente la definición

de áreas residenciales de naturaleza social y la implementación de reglamentaciones de zonificación, así como la revisión profunda de los parámetros de construcción y la utilización de créditos de planeamiento.

Otra dimensión fundamental es la del manejo y administración de la tierra urbana: se requieren sistemas catastrales accesibles, remover los obstáculos que enfrentan los catastros y facilitar la identificación de propiedad con una evaluación regular de los valores de la tierra para fines fiscales. Los programas de regularización deben ser acompañados por sistemas de información, ya sea para producirla (inventarios de las formas existentes de tenencia de la tierra y discusión de su validez; análisis completo y revisión de las políticas) o bien para proveerla (planeamiento basado en información como instrumento para movilización social; descentralización; acceso en el nivel de la comunidad; centros de recursos abiertos).

Otros instrumentos legales relacionados con los programas de regularización incluyen la revisión de las leyes municipales de división de la tierra con patrones realistas y la compatibilización de intereses y políticas sociales y ambientales, así como la revisión y ampliación de los sistemas de resolución de conflictos para que sean más eficaces y justos. Tales programas deben basarse en principios de gobernabilidad urbana (transparencia, *accountability*, participación) y especialmente reflejar un enfoque "de abajo para arriba" para materializar la democratización de las estrategias de gestión urbana. También es importante incorporar una dimensión de género en las regularizaciones para corregir desequilibrios histórico-culturales entre hombres y mujeres, promover el *apoderamiento* de las mujeres y dar más estabilidad a los niños. En última instancia, el éxito de los programas de regularización requiere renovar los procesos de movilización social y fortalecer la capacitación de las asociaciones locales de residentes y ONGs, que, más que nunca, deben poner énfasis en la implementación de las muchas políticas ya existentes.



## 4. Algunos comentarios sobre la experiencia brasileña

A partir de la década de los 80 se han promovido programas municipales de regularización de asentamientos informales en las favelas brasileñas, combinando obras de mejoramiento, prestación de servicios y titulación de la tierra. Los principales objetivos han sido reconocer la seguridad de la tenencia y promover la integración socioespacial de los asentamientos. En algunas ciudades otros objetivos importantes han sido mejorar las condiciones sociopolíticas de ciudadanía y reducir la pobreza<sup>6</sup>.

La principal característica de los programas de regularización en Brasil ha sido la creación, dentro del contexto de los esquemas de zonificación municipales, de zonas residenciales especiales para la vivienda social, que corresponden a los asentamientos informales que deben ser regularizados (AEIS; ZEIS), acompañada por reglamentaciones urbanísticas específicas para controlar el uso y el desarrollo del suelo. La mayoría de los programas originales pretendían garantizar la seguridad de la tenencia por medio de la transferencia

de títulos individuales a los residentes. A pesar de que tales programas han sido relativamente exitosos en materia de obras de mejoramiento y prestación de servicios, fallaron en gran parte en lo que refiere a regularización de la tierra y seguridad de la tenencia, debido a los altos costos y diversas dificultades jurídicas y técnicas existentes.

En Brasil también ha existido poca comprensión acerca de las implicaciones político-jurídicas de los instrumentos adoptados para promover los objetivos de seguridad de la tenencia e integración socioespacial, así como del impacto que las políticas de tenencia tienen en el mercado inmobiliario informal y formal. Ha habido desencuentros entre objetivos y estrategias jurídico-políticas, generando distorsiones y efectos perversos. Sobre la base de investigaciones y bibliografía existentes sobre el caso brasileño, se puede decir que la legalización formal de la tenencia no garantiza por sí misma la integración socioespacial, especialmente cuando es promovida a través de la asignación de títulos individuales de propiedad plena.

### 4.1 Enfoques innovadores

Algunos municipios brasileños (Porto Alegre, Recife, Santo André, Diadema, etc.) han formulado políticas innovadoras basadas en nociones jurídico-políticas distintas. Ellos han visto las responsabilidades del gobierno local en función de su obligación sociopolítica y jurídica de proveer derechos sociales de vivienda adecuados y accesibles y no en términos de proveer derechos individuales de propiedad. Se realiza un esfuerzo más explícito para minimizar las distorsiones provocadas por las políticas de tenencia en el mercado inmobiliario formal/informal. Se han propuesto distintas políticas de tenencia de acuerdo al régimen de propiedad de las áreas: usucapión especial urbano en áreas privadas (con mediación del gobierno local) y concesión del derecho real de uso en las áreas urbanas públicas.

En 2001, he conducido para el gobierno británico un proyecto de investigación en Porto Alegre y Recife, con el objetivo de saber en qué medida las políticas de tenencia promovieron seguridad efectiva o percibida; alcanzaron el objetivo de promoción de la integración socioespacial; permitieron a los residentes un mejor acceso a crédito y servicios; mejoraron su disposición para invertir en sus casas; incorporaron una dimensión de género; y resultaron efectivas como instrumentos para erradicar la pobreza<sup>7</sup>.

Al analizar los resultados he percibido que, en las dos ciudades, las obras de mejoramiento y prestación de servicios no han dependido directamente del término del proceso de legalización. Se implementaron políticas de regularización en áreas consolidadas en términos sociopolíticos y urbanísticos, donde se acepta que los residentes tienen derecho a servicios, equipamientos públicos y comunitarios. La producción de vivienda ha sido en gran parte el resultado de auto-construcción, los mejoramientos se hicieron de manera regular, y el acceso a crédito informal, particularmente para obtener materiales de construcción, ha sido posible indepen-

dientemente del estado legal de las áreas. Han mejorado las condiciones generales de integración socioespacial, el mercado oficial de tierras mantiene distancia de las áreas regularizadas y la población original permanece en ellas; asimismo en aquellas áreas donde ha habido movilidad interna significativa, el perfil socioeconómico original de la comunidad se mantuvo.

Todos estos resultados parecen estar directamente relacionados con la articulación de las políticas de tenencia con leyes de planeamiento de orientación social y estrategias progresistas de gestión de la ciudad. Las zonas residenciales especiales parecen dar a las áreas y a los residentes una forma de identidad social y jurídica más amplia ante la sociedad y el mercado inmobiliario. El aparato institucional creado para manejarlas ha dado a los residentes una arena política para defender sus derechos y plantear sus reivindicaciones; la incorporación de las zonas especiales en la experiencia pionera del presupuesto participativo en Porto Alegre ha sido fundamental para la consolidación del derecho de ciudadanía social.

En ese contexto, surge la pregunta: ¿es necesaria la asignación de títulos? De hecho, a pesar del estado incipiente del proceso de legalización, hay una percepción generalizada de seguridad de la tenencia, asociada a un conjunto de factores sociales, políticos e institucionales. Esto implica básicamente que los residentes no se sienten amenazados de desalojo por el gobierno y que tienen algún acceso a servicios y crédito. Esta percepción ha sido fortalecida por el hecho que otros actores socioeconómicos y la opinión pública en general reconocen cada vez más el derecho de los residentes a permanecer en los asentamientos mejorados, lo que motiva a los residentes para que inviertan en sus casas. En aquellas áreas donde existe movilización social consistente y programas de regularización, parece existir menos interés en la obtención de títulos que lo que sucedía en la década del 80.

No obstante, creo que la percepción de seguridad de la tenencia puede ser, y frecuentemente es, falsa. Tener un título llega a ser importante cuando surge un conflicto como una confrontación jurídica entre los ocupantes y el propietario original, causada por problemas domésticos o por factores económicos externos, como obras públicas significativas que hacen más atractivas las áreas ocupadas para el mercado inmobiliario oficial. Los cambios constantes de los contextos políticos locales, como por ejemplo la remoción de las autoridades públicas, impiden en muchas ciudades que se consoliden las políticas de la tenencia y los programas de regularización. La mayor parte de los asentamientos, sobre todo los más recientes, no califican como AEIS/ZEIS. En muchas ciudades, los programas de regularización de la tenencia han encontrado una oposición cada vez mayor por razones ambientales, especialmente debido a que muchos de los asentamientos informales están localizados en áreas ambientales vulnerables. En algunas ciudades, los programas de regularización de la tenencia han sido directamente afectados por el impacto socioespacial del tráfico de drogas; en muchas se observa una intensificación de la presión del mercado inmobiliario formal e informal, asociada a diversos factores externos.

La verdad es que la percepción de la seguridad de la tenencia está basada en un pacto jurídico político precario, que puede ser cambiado en detrimento de los intereses de los residentes. En este contexto, la utilización de la concesión del derecho real de uso puede promover condiciones más eficientes de seguridad de la tenencia para los pobres, ya que combina la provisión de derechos sociales de vivienda, el reconocimiento de la seguridad individual de la tenencia y la promoción de una integración socioespacial.

Ésta parece ser de hecho una combinación potencialmente exitosa: un programa de regularización de la tenencia técnicamente adecuado, basado en un marco teórico jurídico-político consistente; la combinación entre el programa de regularización de la tenencia con la legislación de planeamiento urbano más amplio; y la combinación de ambos con mecanismos político-institucionales progresistas que permitan la efectiva participación de las comunidades afectadas del proceso de gestión urbana de la ciudad. Esta misma fórmula ha sido reconocida por el "Estatuto de la Ciudad", la importante nueva ley federal de política urbana aprobada en 2001 en Brasil.<sup>8 9</sup>

## 5. Recomendaciones para la formulación de políticas de regularización

Sobre la base de las experiencias de AL, se puede afirmar lo siguiente:

- a. No se pueden formular de manera aislada las políticas de regularización de la tenencia de la tierra, siendo necesario concebirlas dentro del contexto más amplio de políticas públicas preventivas y de inversión directa en infraestructura; prestación de servicios públicos; y de políticas de vivienda destinadas a promover la reforma urbana.
- b. Los objetivos de garantizar la seguridad individual de la tenencia y protección contra desalojos tienen que ser compatibilizados con otros intereses sociales y ambientales, para justificar plenamente la intervención del Estado. Entre ellos, destacan los objetivos de posibilitar la integración socioespacial de las áreas y comunidades, garantizar la permanencia de los ocupantes originales en la tierra una vez que ésta haya sido regularizada y mejorar las condiciones de ciudadanía social.
- c. El reconocimiento del derecho de vivienda y la garantía de la seguridad de la tenencia no pueden ser reducidos al reconocimiento exclusivo de derechos individuales de propiedad.
- d. La selección de los instrumentos jurídicos que se utilizarán para promover la legalización de las áreas y la seguridad de la tenencia tiene que considerar y expresar el contexto político local y los objetivos más amplios de los programas de regularización.
- e. La legalización de la tierra y los programas de regularización deberían articularse con leyes y esquemas de planeamiento urbano para mejorar las condiciones de integración socioespacial y minimizar distorsiones en el mercado de la tierra, con la creación de zonas residenciales especiales para vivienda social, con reglamentaciones urbanísticas específicas, dentro del esquema de zonificación.
- f. Los programas de regularización tienen de ser apoyados por aparatos jurídico-institucionales claramente definidos, con un proceso de gestión efectivo y participativo en todas sus etapas.
- g. Es fundamental que los encargados de formular políticas, promuevan una mayor conciencia de la población sobre los objetivos de los programas de regularización, así como sobre la naturaleza específica y las implicancias de los instrumentos legales utilizados para promover la legalización y la seguridad de la tenencia.
- h. Los programas de regularización dependen de la acción continua del Estado y de una inversión pública renovada y sistemática. La participación efectiva de las comunidades en el proceso de formulación de los presupuestos de las ciudades es una buena manera de garantizar todos los objetivos mencionados arriba.
- i. Se requiere apoyar a los programas de regularización de la tenencia con medidas jurídico-institucionales y políticas públicas destinadas a ampliar las condiciones de acceso al crédito formal y al financiamiento para los residentes de los asentamientos.
- j. Las dimensiones de género del proceso de desarrollo urbano deben ser consideradas al formular los programas de regularización, para corregir desigualdades históricas y sociales.
- k. Los programas de regularización solamente podrán tener un impacto más directo sobre la pobreza urbana si son parte de un conjunto más amplio de políticas públicas destinadas a promover la reforma urbana y se apoyan en políticas socioeconómicas específicamente destinadas a generar oportunidades de empleo e ingreso. Este proceso requiere relaciones intergubernamentales sistemáticas; concertación público-privada, y sobre todo movilización social renovada.

<sup>8</sup> Para una discusión del Estatuto de la Ciudad, véase Fernández (2002e).

<sup>9</sup> La misma idea se recoge en el Reglamento de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo (Nota de VP).

## 6. Bibliografía

**Fernandes, Edesio,**

**2002a**, "Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?", in Mosaico (Fundação João Pinheiro), Año 1, Número 0;

**2002b**, "Providing security of tenure for the urban poor: the Brazilian experience", in Durand-Lasserve, Alain & Royston, Lauren (eds) Holding their Ground - Secure land tenure for the urban poor in developing countries, London: Earthscan;

**2002c**, "The Influence of de Soto's The Mystery of Capital", in Land Lines (Lincoln Institute of Land Policy), January;

**2002d**, "Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil", in Payne, Geoffrey (ed) Land, Rights and Innovation - Improving Tenure Security for the Urban Poor, London: ITDG;

**2002e**, "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Año XXXVI, Num. 193, Abril-Mayo;

**2000**, "The legal regularisation of favelas in Brazil: problems and prospects", in 22 (No. 2) Third World Planning Review;

**Fernandes, Edesio y Varley, Ann** (eds) (1998) *Illegal Cities - Law and Urban Change in Developing Countries*, London: Zed Books.

