

JUAN IGNACIO MARTINEZ HORTADO

CIUDADES CONSCIENTES PARA LA INSERCIÓN SOCIO-ESPACIAL DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES

RESUMEN

El objetivo de este artículo es mostrar, mediante un análisis comparativo de las dos principales políticas llevadas a cabo en la regulación de asentamientos informales, que debe haber un cambio de paradigma en la forma de entender las ciudades para lograr su **integración** socio-espacial. Un cambio que refleje estas zonas como partes del proceso de formación de las ciudades través de la informalidad y de la auto-organización. Es necesario que exista un planeamiento participativo que incluya las demandas de este sector de población más vulnerable al mismo tiempo que asegure sus derechos y les compromete con sus obligaciones como ciudadanos para que cualquier política tenga éxito.

PALABRAS CLAVE: Asentamiento informal, planeamiento, urbanismo, legalización, gobernanza, participación, informalidad.

ABSTRACT

CONSCIOUS CITIES FOR SOCIO-SPATIAL INTEGRATION OF INFORMAL SETTLEMENTS

The purpose of this article is to show, through a comparative analysis of the two main policies carried through for the regulation of informal settlements, that there has to be a change of paradigm in the way of understanding cities, to manage their integration in social and spatial terms. A change that reflects these areas as part of the process of shaping of the cities through informality and auto organization. It is necessary to develop a participative urban planning that includes the demands of this sector of the population more vulnerable at the same time that it ensures its rights and commits them to their obligations as citizens, so that any policy can be successful.

KEY WORDS: Informal settlement, urban planning, legalization, governability, participation, informality.

* Arquitecto, Consultor en el Centro de Estudios de Desarrollo de Habitat (CEDH), adjunto a la facultad de arquitectura de la universidad Eduardo Mondlane de Maputo, Mozambique. Email: eynach@gmail.com
Fecha de recepción: noviembre 2013. Fecha de aceptación: febrero 2014.

La Ciudad Informal pertenece al mismo mundo que rige los destinos de la humanidad, que está sujeta a los designios de la misma globalización y que puede participar del mismo universo cultural que el resto de los mortales. Los arquitectos de hoy no podemos desentendernos del complejo asunto de la marginalidad.
(Varela, 2007)

INTRODUCCIÓN

En las ciudades, junto a un sector moderno conectado con el mercado mundial, coexiste un sector marginal que crece continuamente y se caracteriza por asentamientos precarios, con deficientes infraestructuras de servicios, desempleo e informalidad. Este fenómeno ambivalente modernización-marginación, *ciudad formal y ciudad informal* amenaza la política y sostenibilidad urbana en el mediano y largo plazo.

Esta doble cara de las ciudades, que Castells y Guitián (citados en FERRER, 2011), conceptualizan como *ciudad dual*, y Echeverría, como *dicotomía socio-espacial*, es –de acuerdo con Negrón (citado en FERRER, 2011)– “dual sólo en apariencia, porque *la ciudad formal y la ciudad informal* constituyen una *realidad única e indisoluble*, al punto que los destinos de una y otra son inseparables” Esta dualización socio-espacial se expresa en desigualdad y polarización social y territorial.

La ciudad informal es una expresión con que se califica un modelo específico de hacer ciudad en los países empobrecidos cuyas características suelen ser que no dependen de las instituciones, que no acatan regulaciones y que sus habitantes son parte activa de su construcción. He encontrado dos reivindicaciones en materia de hábitat que definen el sentir de sus habitantes. La primera, en Ecuador, decía: ¡que nos dibujen en el plano!, y la segunda es un negocio, en una favela de Brasil, que anuncia su producto: “Se facilitan direcciones”

La Declaración de Vancouver, en la cumbre de Vancouver de ONU-Hábitat en 2006, conectaba el planeamiento con los desafíos planteados por la rápida urbanización y la urbanización de la pobreza. Entre otras la declaración decía que “*El planeamiento, sus valores y su ética profesional son fundamentales para la buena gobernanza y son un medio para conseguir un acceso igualitario a los beneficios que las ciudades ofrecen*”.

Los casos de estudio que se muestran a continuación se han desarrollado en 2 países diferentes, que además son origen de los dos paradigmas de regularización más extendidos sea el centrado en la legalización de títulos y el otro centrado en la mejora física. Con el análisis de sus éxitos y fracasos busco demostrar que los puntos en los que se debe apoyar cualquier intervención son la **articulación de políticas públicas**, el **planeamiento participativo**, y la **concienciación de toda la sociedad** sobre el hecho de que estas zonas forman parte de la ciudad. Sólo de esa manera podemos crear ciudades cohesionadas.

Rescatar en estas zonas principios como la complejidad de usos, la compacidad, o el bajo impacto es una manera de estudiar su futura inserción en entramados urbanos más formales sin desechar su valor.

REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTO INFORMALES

Dentro del concepto de ciudad al que se refiere Ferrer (2011), los asentamientos informales y las zonas que viven en la informalidad forman la ciudad informal que completa la realidad de las ciudades en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Hoy día, ya está ampliamente aceptada la regularización de estas zonas. Así pues se trata de conseguir que las políticas de regularización y sus herramientas estén inmersas en el planeamiento general de la ciudad y del territorio y sean complementarias con todas las demás políticas.

Los programas de regularización responden a dos paradigmas principales:

- La primera, ejemplificada por Perú, consiste en la **legalización** estricta de la propiedad por medio de la titulación. Este método está inspirado en la hipótesis de Hernando de Soto y articulada en el “Misterio del Capital”.
- Para la segunda, es fundamental que cualquier **intervención de mejora** se inicie con el reconocimiento del derecho que tienen sus pobladores a permanecer en él a través de la combinación de la titulación legal, la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y la implementación de estructuras de gobernanza. Existen ejemplos en varios países, como Perú, Brasil, Colombia o Venezuela.

Hoy día ya han aparecido, expertos que critican que los programas de regularización han tenido muy poco efecto sobre la pobreza social y que es indispensable articular políticas públicas que planteen una **reforma urbana general**, (FERNANDES, 2011). Distintas evaluaciones de políticas de regularización destacan que su eficacia solo puede garantizarse cuando participan en su formulación todos los niveles de gobierno (ALFONSÍN 1997; 1999; SMOLKA y LARANGEIRA 2008; ÁNGEL *et al.* 2006).

Los programas de regularización que se concentran en proyectos de mejoramiento han tendido a descuidar los asuntos de tenencia de tierra. Por otra parte, los programas de regularización que se concentran exclusivamente en la titulación formal de parcelas individuales, han tendido a reforzar las condiciones inaceptables de vida y la construcción de viviendas en áreas remotas, con ambientes desfavorables y desprovistas de servicios. Según Fernandes (2004) los programas que han tratado de combinar las dos dimensiones –es decir, mejoramiento y legalización– tienden a ser los más sostenibles en términos urbanos, sociales y ambientales, así como también suelen tener un efecto más

controlado en los mercados de suelo tanto formales como informales.

Es necesario, también, adecuar los programas a las distintas condiciones de los asentamientos; diferenciado entre los de reciente creación y aquellos con varios años de existencia, ubicados en zonas consolidadas.

En los procesos de mejora de asentamientos informales, se ha demostrado que fomentar el liderazgo social, la participación de la sociedad de una manera consciente en la solución de sus problemas, y mejorar su capacidad de organización está íntimamente ligado con la adhesión que hará la población al proyecto. Así pues, una serie de patrones que se deben tener cuenta, en relación a la participación ciudadana en la concepción y gestión de cualquier de proceso de mejora son los siguientes.

- Realizar un trabajo intenso para dar información precisa, concreta y argumentada, con el respaldo del sector público, de todo el proceso.
- Realizar en el proyecto mejoras en la regularización social en el campo de la salud, la educación, el medio ambiente, el empleo y los ingresos.
- Transferir los derechos de propiedad a las familias, encabezadas principalmente por mujeres, que garanticen su permanencia en los terrenos ocupados.
- Promover la organización y la participación comunitaria a través de asociaciones, cooperativas y grupos de mujeres, enfatizando el diálogo y la negociación democrática con la comunidad.
- Crear un modelo de resolución de conflictos que recupere la dignidad y la autoestima de la población, donde la comunidad tiene un papel protagonista.

CASOS DE ESTUDIO

A. LA TITULACIÓN COMO DESENCADENANTE DEL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE PERÚ

La estrategia dominante de la regularización del suelo a nivel internacional, durante las últimas dos décadas, se ha centrado en legalizar la tenencia de lotes individuales. Este ha sido el enfoque de la política de regularización de Perú, que ha sido influenciada en gran medida por las ideas del economista peruano Hernando de Soto. La clave de la propuesta de de Soto es que la formalización de los derechos de propiedad desencadena el desarrollo económico en países en transición y de bajos ingresos. Estas ideas se han convertido en políticas de legalización a gran escala.

Perú es líder en los programas de titulación. En 1996, se creó la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). El programa de titulación se ha financiado con fondos nacionales, internacionales y del Banco Mundial.

[4]

El proceso de formalización comprende tres etapas: (1) la generación de información sobre el suelo y los obstáculos existentes para la formalización de asentamientos; (2) la identificación, demarcación y registro de lotes y edificios; y (3) la identificación de los ocupantes con derechos. Como se puede ver en el cuadro 1 se distribuyeron casi 1.600.000 títulos de dominio pleno en Perú entre 1996 y 2006. Mientras Perú estaba implementando programas de titulación a gran escala durante la década del año 2000, su tasa de pobreza descendió en comparación con la tasa de América Latina en general, no obstante su vinculación no está totalmente demostrada y hablar de disminución de la pobreza a causa de la titulación sería objeto de otro artículo más extenso.

Cuadro 1. Títulos otorgados anualmente en PERÚ, 1996-2006

Año	Nº total de títulos registrados	Nº de títulos en Lima	% de títulos en Lima respecto al total
1996	33.742	32.750	97
1997	33.742	125.768	97
1998	149.574	107.490	72
1999	322.053	110.986	34
2000	419.846	170.250	41
2001	115.599	29.457	25
2002	123.827	38.450	31
2003	70.401	16.696	24
2004	65.598	12.002	18
2005	71.300	8.866	12
2006	68.468	8.194	12
1996-2006	1.596.800	660.909	

Fuente: Calderón (2007) a.

A.1 Programa “Ocupación Guiada”, Municipalidad de Trujillo

El Programa Municipal de Ocupación Guiada, **como política de “acceso al suelo y a los servicios para familias de menores recursos”**, surge como una alternativa viable

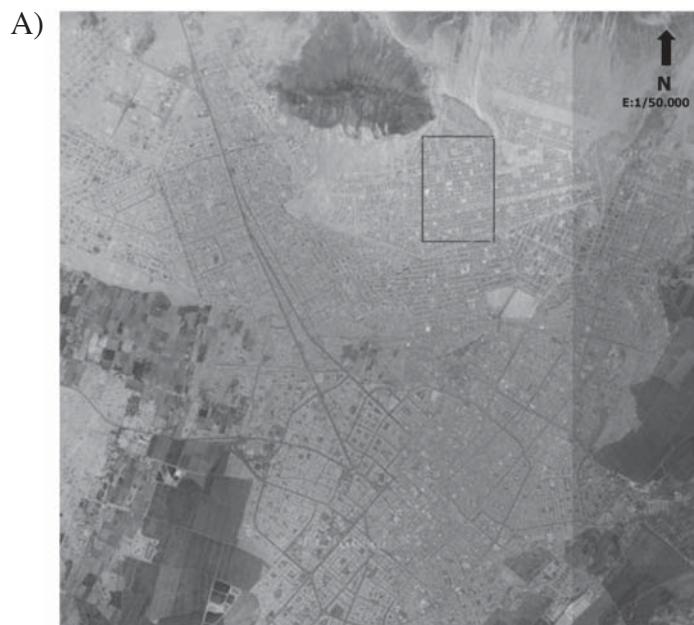


Figura 1 y 2. Zona de intervención del Proyecto Ocupación Guiada. A) Ciudad de Trujillo, barrio Alto Trujillo. B) Muestra de la ordenación del barrio Alto Trujillo. Fuente: Elaboración propia con Google Maps¹

¹ Figura 1 (<https://maps.google.es/maps?q=Trujillo,+La+Libertad,+Per%C3%BA&hl=es&ie=UTF8&ll=-8.085913,-78.981571&spn=0.099084,0.154324&sll=40.396764,-3.713379&sspn=9.75133,19.753418&coq=trujillo&t=k&hnear=Trujillo,+La+Libertad,+Per%C3%BA&z=13>) (12 de noviembre de 2012).

Figura 2 (<https://maps.google.es/maps?q=Trujillo,+La+Libertad,+Per%C3%BA&hl=es&ie=UTF8&ll=-8.062926,-79.013414&spn=0.024772,0.038581&sll=40.396764,-3.713379&sspn=9.75133,19.753418&coq=trujillo&t=k&hnear=Trujillo,+La+Libertad,+Per%C3%BA&z=15>) (12 de noviembre de 2012)

frente a la práctica de ‘invasiones de tierras y su ocupación precaria’, formando barrios marginales en los denominados cinturones de pobreza.

Los objetivos básicos fueron (SALAS, 2009):

- Disminuir los niveles de informalidad en la vivienda y en el acceso al suelo;
- Uso racional del suelo para fines urbanos (**mayor densidad, mayor eficiencia**);
- Acceso a los servicios básicos y equipamientos urbanos en el mejor plazo posible.
- Cogestión promotora de la participación de la población y las organizaciones locales en acciones de planeación, gestión y control del desarrollo urbano.

Se facilitaron lotes promedio de 140m² (7x20) para uso de vivienda y hasta 300 m² para vivienda con usos productivos. Inicialmente el proyecto se planteó en una extensión total de 580 has, previsto para albergar a un total de 29,400 familias, con una densidad promedio de 200-250hb/ha. Después 5 años de iniciado el proyecto (en el año 2000), se había desarrollado 7 barrios con 5,500 lotes para fines de vivienda, con una extensión aproximada de 140 has, en proceso de consolidación y 3 barrios en formación posteriormente (en el 2000) se amplió a 950 has.

En la actualidad existen 15 barrios formales y en los bordes, un amplio sector de barrios informales producto de las invasiones promovidas por “líderes”, frente a la falta de continuidad del Programa de “Ocupación Guiada”, y la ausencia del Estado en su rol regulador y promotor.²

Este programa es una estrategia viable y eficiente de gestión del suelo, dinamizando el desarrollo urbano de los asentamientos, a través de **la acción concertada** de la población y el estado. Una vez elegido el lugar adecuado y establecida la parcelación que ordena el asentamiento, la intervención se centra en la red de espacios libres públicos, primero en la construcción de caminos, y más tarde con la construcción de las dotaciones como la escuela, el puesto de salud y los espacios productivos. Ver planimetría, figuras 1 y 2.

A.2 Densificación de la vivienda en el cono Sur de Lima

Los barrios populares autoconstruidos han impuesto una “manera” de **hacer ciudad muchas veces no reconocida**, un lugar que primero se ocupa, luego se planifica y durante el proceso de construcción se logra la infraestructura y la legalización. Estas viviendas requieren de una visión más integral que las dote de espacio público, escuelas y parques. Que haga convivir el espacio privado con la calle, que potencie, aún más, su vida en comunidad. En la figura 3 podemos ver la ordenación de las manzanas.

² <http://es.scribd.com/doc/52016197/FAUA-UPAO-Taller-Pre-Profesional-de-Diseno-Arquitectonico-VIII-2010-10-Estudio-de-Casos-Situacion-Actual-Centro-Poblado-Alto-Trujillo-El-Porvenir-Trujillo>.

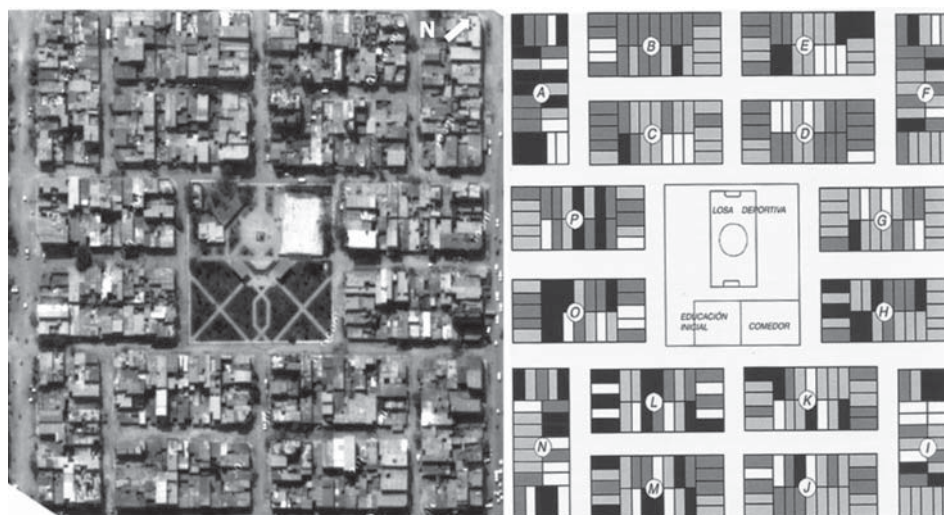


Figura 3. Manzana compuesta por 18 lotes
Fuente: Elaboración propia a través de diversas fuentes³

En el proceso de crecimiento de las ciudades peruanas, se distinguen dos caminos: crecimiento horizontal, de baja densidad y en extensión, con viviendas unifamiliares; y el crecimiento por densificación, convirtiendo la vivienda original en multifamiliar. Ver planimetría, figura 4 y 5.

La experiencia del programa indica que es perfectamente posible aprovechar el parque de viviendas ya construido para producir más viviendas en la misma parcela. Las viviendas que pueden producirse consisten en construir uno o dos apartamentos sobre una vivienda autoconstruida en alguno de los 370.000 lotes existentes en los asentamientos de Lima.

El proceso constructivo que se lleva a cabo en los asentamientos ha permitido implementar este diseño. Hoy en día, se construye en largos procesos, por etapas y van sumándose más "cuartos", sin tener en cuenta condiciones mínimas de la vivienda. Así pues este proceso, primeramente, elige la tipología idónea en la que intervenir: viviendas en un determinado nivel de consolidación, de un solo piso y que además ya tengan un uso productivo. Finalmente propone un modelo de consolidación de vivienda que permita tener 2 viviendas diferentes en la misma parcela. Teniendo el resultado unas condiciones aceptables de iluminación, ventilación y circulación.

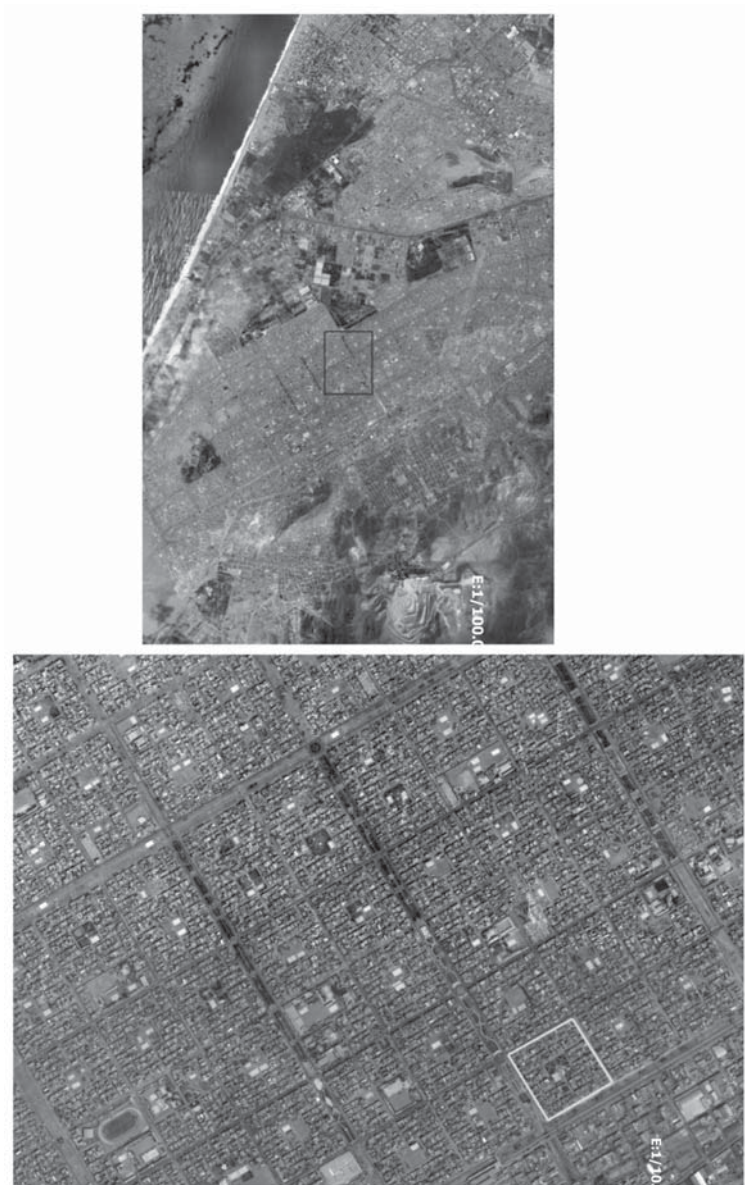


Figura 4 y 5. Fuente:Elaboración propia con Google Maps⁴

⁴ Figura 4. (<https://maps.google.es/maps?q=cono+sur+lima&hl=pt-PT&ll=-12.198345,-76.931462&spn=0.024455,0.038581&sll=-12.047816,-77.062203&ssp=0.097874,0.154324&t=k&hq=cono+sur&hnear=Lima,+Lima+Region,+Peru&z=15>) (12 de noviembre de 2012)
Figura 5. (<https://maps.google.es/maps?q=cono+sur+lima&hl=pt-PT&ll=-12.193982,-76.924725&spn=0.04891,0.077162&sll=-12.047816,-77.062203&ssp=0.097874,0.154324&t=k&hq=cono+sur&hnear=Lima,+Lima+Region,+Peru&z=14>) (12 de noviembre de 2012)

B. LA SEGURIDAD DE TENENCIA COMO UN PROGRAMA INTEGRADO:
LA EXPERIENCIA DE BRASIL

El desafío para los procesos de consolidación de los asentamientos ha sido reconciliar los intereses y derechos individuales de los residentes informales con los intereses públicos y las obligaciones de todos. La estrategia de regularización enfocada en la integración socio-espacial intenta asegurar la tenencia individual manteniendo a las comunidades en su lugar original, para garantizar que los beneficiarios principales sean los pobres urbanos y no otros.

Pero además, la integración socio-espacial exige un conjunto más amplio de estrategias y medidas que contempla desde la promoción de la **sostenibilidad urbana y ambiental** hasta el **fortalecimiento de comunidades locales** y el **empoderamiento de las mujeres**.

La cuestión es, pues, cómo obtener, tanto la seguridad de la tenencia, como la regularización a través de la integración socio-espacial. Algunas políticas de regularización han combinado titulación con las mejoras de áreas informales, y otras también han tenido una dimensión socio-económica generando oportunidades de ingresos y empleo o una dimensión cultural para superar el estigma asociado a la residencia en áreas informales. La legalización no ha sido necesariamente una consecuencia de las mejoras, ni viceversa. Además la seguridad de la tenencia sin considerar otros temas ha creado a veces nuevos problemas urbanos, medioambientales y económicos. Por ejemplo, la legalización de ciertos lotes complica el costo de las expropiaciones necesarias para realizar las mejoras.

Cuadro 2 Resultados de la regularización y titulación en BRASIL, 2009

	Hogares		
	Regularizaciones Iniciadas	Títulos emitidos	Títulos completados
Cantidad	1.706.573	369.715	136.974
Porcentaje	100%	21,7%	8,0%

Fuente: Fernandes 2011

Las políticas brasileñas han tenido más éxito en mejorar los asentamientos informales que en legalizarlos. Ver cuadro 2. El programa *Favela-Bairro* de Rio de Janeiro, internacionalmente reconocido, tuvo como resultado solo 2.333 títulos en un universo de más de 50.000 familias, pero solo 145 completaron el proceso de registro (LARANGEIRA, 2002).

[10]

B.1 Programa Favela- Bairro, proyecto POUZO

El programa *Favela-Bairro*, recientemente reemplazado por el programa *Morar Carioca*, supone una gran inversión pública en infraestructura, servicios, espacios públicos e instalaciones comunitarias, combinado con una consolidación continua de viviendas por parte de los residentes. Ha mejorado las condiciones de vida sin otorgar una seguridad completa de la tenencia legal, pero también ha provocado el alza de los precios del suelo y de las propiedades, así como de los arrendamientos, junto con cambios significativos en la composición socio-económica de la comunidad local (ABRAMO 2009).

Las dos primeras fases del programa *Favela-Bairro*, introducido en 1994, involucraron a 253.000 residentes de 73 asentamientos, con un gasto de alrededor de 4.000 dólares por familia. Esta parte del programa y la siguiente se propusieron promover la inclusión de los residentes en el sector formal de la ciudad, después de una mejora física y de planeamiento urbanístico inicial con la participación de residentes y ONGDs locales.

El programa empezó preparando el contexto a través de las siguientes aportaciones:

- Desarrollo de un paquete de mejoras urbanas básicas.
- Mejoramiento de la capacidad administrativa.
- Cambios en las funciones de la Municipalidad.
- El enfoque participativo.

El proyecto consiste en:

- Creación de legislación específica de uso y ocupación del suelo, construcciones y reglamentos ambientales;
- Garantizar el respecto a esos reglamentos, por medio de la creación de oficinas de licenciamiento;
- Legalización de áreas informales, nombrando sus calles;
- Desarrollo de la educación ambiental por medio de actividades relacionadas con los problemas diarios;
- Ofrecer orientación técnica incluyendo financiamiento de material de construcción.

Dentro del carácter social del proyecto la principal aportación ha sido la instalación de un Puesto de Orientación urbanística y Social (POUSO) (*Posto de Orientação Urbanística e Social*) donde la Alcaldía está representada por un arquitecto y un asistente social. En él participan agentes comunitarios para orientar a los habitantes en las posibles intervenciones en los espacios públicos y privados, es donde se reúnen el equipo técnico y asistentes sociales de la municipalidad, con la comunidad, y administran los conflictos post-obra.



Figura 6. Zonas de intervención del programa Favela Bairro.
Fuente: <http://islasterritorio.blogspot.com>

Las agentes locales, suelen ser mujeres pagadas por la municipalidad ya que han demostrado ser más responsables y este trabajo les permite estar cerca de casa. Es importante **aclarar con la comunidad** las ventajas de tener leyes específicas para el uso y la ocupación de la tierra, como la mejora de la calidad de vida y el acceso a los servicios municipales (especialmente el correo y la recogida de basura). También se esclarecen los derechos y las obligaciones que los vecinos tendrán cuando sus comunidades se integren en la ciudad.

Pero lo realmente potente es que el desarrollo de las **leyes de uso y ocupación del suelo** se hace con la colaboración de los vecinos, los voluntarios y el equipo del POUISO. De esta manera la **cultura local** y las **características específicas** de la comunidad quedan registradas en las leyes.

La población local, que participa en todas las etapas del proyecto, puede entender el proceso y participar activamente en el proceso de inclusión de sus barrios. Eso significa que la participación de los vecinos en el diseño y la implementación del proyecto garantizan su sostenibilidad.

Según los análisis posteriores las lecciones aprendidas son:

1. La participación popular es indispensable para el éxito de un proyecto
2. Las actividades de formación garantizan que la población local pueda entender todo el proceso
3. Las unidades descentralizadas de las autoridades locales permiten que los técnicos comprendan mejor los problemas de los residentes
4. La transparencia y responsabilidad de las acciones es fundamental para obtener el apoyo y la confianza de los vecinos

[12]



Jacarezinho/Rio de Janeiro/Brasil – Estado actual y estado anterior.



Vila Primavera/Rio de Janeiro/Brasil – Estado actual y estado anterior.



Santa María/Río de Janeiro/Brasil – Estado actual y estado anterior.



Vila Carumbé/Rio de Janeiro/Brasil – Estado actual y estado anterior.

Figura 7. Ejemplos de actuaciones en el programa Favela-Bairro. Fuente: El autor.

5. Necesidad de integración entre las acciones territoriales (urbana e infraestructura) y sociales (desarrollo económico y social).

En las fotografías anteriores se muestra el estado actual y el estado anterior de algunas zonas de intervención.

EVALUACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE REGULARIZACIÓN

Los programas de titulación a gran escala de Perú han aumentado la seguridad de la tenencia en asentamientos informales, lo que me parece es logro importante. También ha aumentado el valor de las propiedades de los residentes afectados con un coste relativamente bajo. El costo financiero inmediato de la primera fase de la operación del COFOPRI (1996–2004) fue de 66,3 millones de dólares, cofinanciados por un préstamo del Banco Mundial en 1998 y el Gobierno de Perú. Durante este periodo se emitieron 1.481.000 títulos de propiedad que beneficiaron a unos 5,7 millones de moradores urbanos sin que se cobraran aranceles significativos a los beneficiarios por la titulación o el registro de la propiedad (ÁNGEL *et al.* 2006).

En los procesos de regularización del suelo que se han centrado únicamente a su dimensión de titulación, se ha prestado poca atención a la necesidad de promover un desarrollo urbano integrado socio-espacialmente. Así, este enfoque no ha tenido en cuenta las causas subyacentes al desarrollo informal o la pobreza. Más aún, dichos programas de titulación han creado la expectativa de que todos los asentamientos informales serían legalizados. Esta expectativa ha estimulado un mayor desarrollo inmobiliario informal, sobre todo en suelos públicos, que es donde se ha emitido la gran mayoría de los títulos en Perú. Por ello, algunos asentamientos que se han regularizado no son sostenibles ni urbana ni ambientalmente.

Los dos estudios llevados a cabo en Perú, son procesos paralelos a la legalización de parcelas y que permiten, con un coste menor a una actuación integral, disminuir la ocupación de tierras públicas sin control, y aumentar la densidad y complejidad de la ciudad. Procesos parecidos han de incluirse en el planeamiento del territorio para minorizar el impacto de los futuros asentamientos así como mejorar los existentes.

El programa *Favela-Bairro* sobre los asentamientos informales se ha enfocado en que la seguridad de la tenencia y la integración socio-espacial se deben conseguir de manera conjunta para garantizar la permanencia de las comunidades. Las políticas de regularización de Brasil han vinculado la obtención de la titulación con políticas de mejoras y, en ocasiones, con programas socio-económicos; también han puesto énfasis en una participación popular efectiva a lo largo de todas las etapas del proceso, aplicando cambios en la municipalidad o creando órganos mixtos como el proyecto *POUSO*.

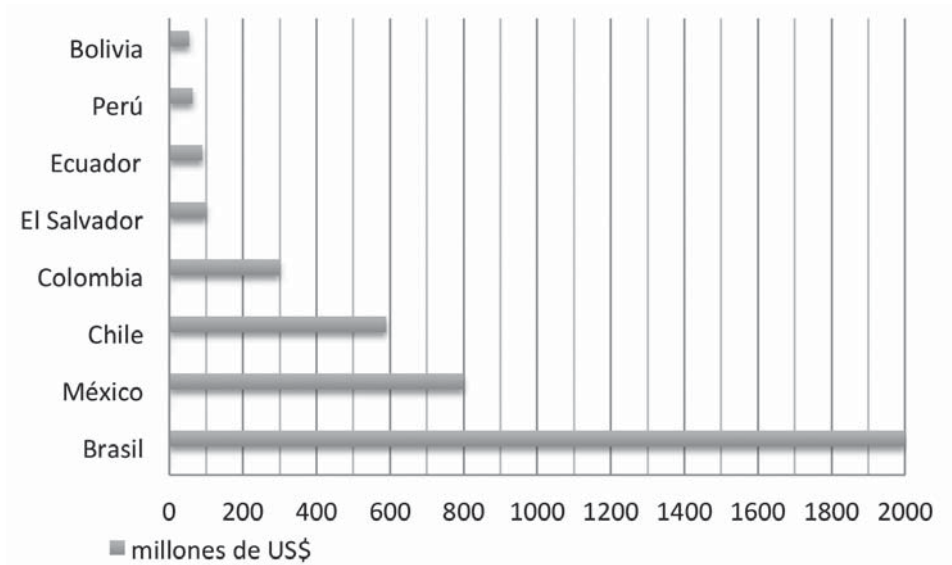


Figura 8. Gastos totales en programas de mejoras financiados por el BID, 1986–2008
Fuente: Rojas (2010,142).

La experiencia brasileña aplica distintas soluciones legales a distintas situaciones; usa distintos instrumentos legales para los asentamientos informales según sea en suelos públicos o privados; soporta un mayor gasto por unidad familiar, dados los costos de realización de las mejoras urbanas y, por ello, ha dado cobertura a muchos menos hogares. Mirar figura 8. No basta con “legalizar lo ilegal” sin provocar cambios en el sistema legal-urbano que causó en origen la ilegalidad, y menos aún en nombre del combate a la pobreza. La titulación, por sí misma, proporciona la seguridad legal de la tenencia a los residentes, lo cual es un paso necesario, pero no suficiente, para promover la integración socio-espacial, además de que puede socavar la permanencia de las comunidades legalizadas.

Un problema concreto de esta política ha sido la imposibilidad de ampliar las intervenciones a mayor escala (ROJAS, 2010). La mayoría de las políticas de regularización se ha dedicado sólo a un pequeño número de asentamientos informales. Por ejemplo, de las 1.200 *favelas* de Rio de Janeiro, el costoso programa *Favela-Bairro* ha cubierto menos de 100, debido principalmente a su alto costo financiero.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los asentamientos informales no son la solución final para proporcionar las mejores condiciones de hábitat, pero ahora mismo son la única solución para responder a la

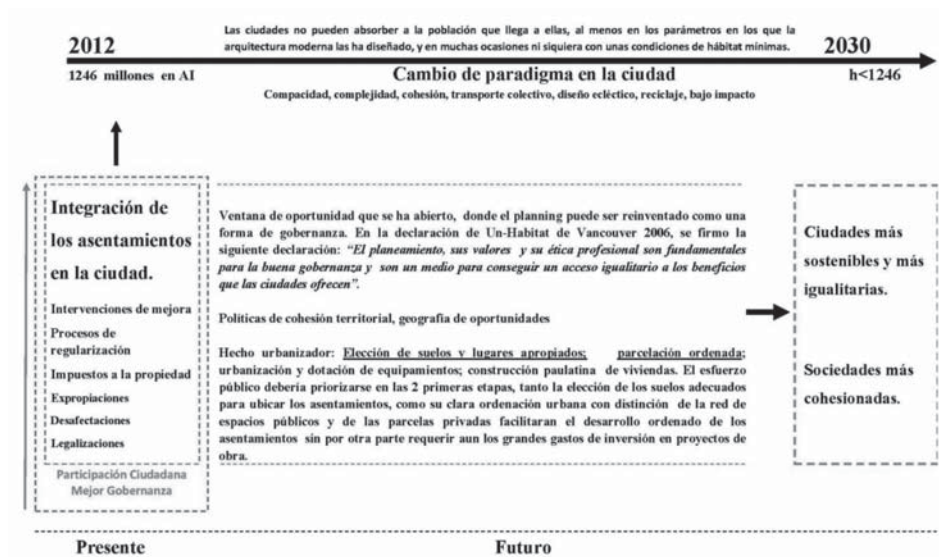


Figura 9.

Fuente: Elaboración propia.

grande demanda de vivienda que existe en las ciudades con grandes porcentajes de crecimiento en los países empobrecidos. Ante ello las instituciones internacionales ya se han inclinado por su **integración**. Al igual que en las partes formales, vive una sociedad muy heterogénea que debe ser involucrada en la toma de decisiones de su entorno más inmediato así como del resto de la ciudad. Se deben tener en cuenta **enfoques participativos** en los **procesos de regulación**. Y debe adaptarse a los hechos, al contexto y al historial de cada asentamiento. Se debería considerar la regularización como parte de una política social más amplia dirigida a **la integración social**. Esto significa que el programa vaya más allá de los servicios de infraestructura, incluyendo componentes tales como empleo, capacitación, educación pública y servicios.

Las políticas deben tener en cuenta que dentro de la informalidad cabe la pobreza, la segregación social, la marginación, la vulneración de derechos, la extorsión y la violencia. Los programas de regularización deben hacer participar a las mujeres, para evitar en el proceso la discriminación de género al suponer que los jefes de familia son siempre hombres. Además está demostrado que en contextos de pobreza la mujer redistribuye mejor.

Se deben realizar esfuerzos para evaluar el funcionamiento de los programas de regularización, recopilando datos de referencia antes de la implementación de los programas, y datos posteriores sobre los costos y resultados de los programas. Conceptualmente, el impacto del programa debería medir el bienestar a nivel de la unidad familiar; los servicios a nivel de barrio; y el alcance de la informalidad en toda la ciudad.

[16]

La política centrada en la legalización de títulos de propiedad necesita verse complementada con políticas socio-económicas si no corre el riesgo de crear más bolsas de pobreza. La política centrada en la mejora del espacio físico, no puede olvidar la seguridad en la tenencia de tierra para garantizar que todos sus moradores permanecen en sus casas. Pero en los tres casos estudiados, todos exitosos, ha habido varias cosas en común, la participación de la comunidad, la adaptación al contexto específico y el apoyo en mayor o menor medida de políticas públicas. En la medida en que la ciudadanía apoya estas políticas públicas los casos de éxito son mayores. Por ello la necesidad de buscar una mayor concienciación ciudadana acerca de todos aquellos espacios que viven en la informalidad.

En la figura 9 se puede ver las acciones que podemos llevar a cabo en el **presente**. Donde la **participación ciudadana** y una **buena gobernanza** son claves para regularizar las zonas ya existentes. Y en el **futuro**, donde el **planeamiento**, las **políticas públicas**, y las acciones previsoras en la **urbanización** pueden cambiar la tendencia en curso. Estas acciones presuponen pensar en los asentamientos como solución y no como problema. Presuponen que la fisonomía de las ciudades donde existen asentamientos informales ha cambiado. Que su crecimiento planificado, se ha visto anulado por uno más orgánico, espontáneo y auto-creado. En resumen, apuesta por hacer ciudades conscientes sobre todos sus ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: A nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Brazil: IPPUR.
- ACIOLY, C. Jr., El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo (Land Lines Article), http://www.lincolninst.edu/pubs/1534_El-desaf%C3%ADo-de-laformaci%C3%B3n-de-asentamientos-informales-en-los-pa%C3%ADses-en-v%C3%ADas-de-desarrollo-julio-2012
- ALFONSIN, B. 1997. Instrumentos e experiencias de regularização fundiaria nas cidades Brasileiras. Observatório de políticas urbanas. Rio de Janeiro: IPPUR e FASE.
- . 1999 (2008 in English). Land regularization policy: Justification, impacts, and sustainability. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- ANGEL SHLOMO, EGYPT BROWN, DESSISLAVA DIMITROVA, DAVID EHRENBURG, JIM HEYES, PETER KUSEK, GIANCARLO MARCHESI, VIANY OROZCO, LAUREN SMITH and ERNESTO VILCHIS. 2006. *Secure tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil*.
- BALDÓ, J. (2009), "Ciudad sostenible, el reto de la habitabilidad básica para todos: qué hacer y cómo hacerlo hoy", II Congreso Internacional de Desarrollo Humano Madrid, 2009

- BIDERMAN, C., SMOLKA, M., y SANT'ANNA, A., (2008), Urban housing informality: Does building and land use regulation matter? *Land Lines* 20(3): 14–19.
- BRAIN, I. y PRIETO, J.J., (2009), Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago, Chile, en Smolka 2010, *Perspectivas urbanas*, Lincoln Institute of Land Policy
- CALDERÓN COCKBURN, 2007a. Después de la formalización ¿Qué sigue?. Washington DC: World Bank Urban Research Symposium, May 14–16.
- DAVIS, M. (2006) *Planeta de Ciudades Miseria*, Madrid, foca.
- FARMER P., FROJMOVIC M., HAGUE C., HARRIDGE C., NARANG S., SHISHIDO R., SIEGEL D., TAYLOR P., VOGELIJ J., 2006 Reinventing Planning: a New Governance Paradigm for Managing Human Settlements, *A Position Paper developing themes from the Draft Vancouver Declaration for debate leading into the World Planners Congress, Vancouver 17-20 June 2006*
- FERNANDES, E. (2007), Constructing the 'Right to the City' in Brazil. *Social & Legal Studies* 16.
- FERNANDES, E. (2011), Regularización de asentamientos informales en América Latina, *Lincoln Institute of Land Policy*.
- FERNANDES, E. 2007. *El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y desarrollo territorial*. En Fernandes, Edésio y Betânia Alfonsin, *Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte, Brazil: Del Rey.
- FERNANDES, E. y SMOLKA, M. (2004) "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones". *Land lines*, julio 2004, volumen 16, número 3.
- FERRER, M. (2003). *Políticas urbanas en el gobierno local: del plan al gobierno por políticas*. Tesis doctoral no publicada, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- FERRER, M. (2011). *Gobernar la complejidad urbana desde la sostenibilidad*. Tesis no publicada, Universidad Politécnica de Madrid, España.
- FERRER, M., ARROYO, R (2011) *Política social, ciudadanía y ciudad híbrida sostenible* (Venezuela).
- FERRER, M., ARROYO, R. REYES, A. y GÓMEZ, N. (2011) "Política social, ciudadanía y ciudad híbrida sostenible (Venezuela): ¿oportunidad, utopía o marketing político?" pp., 276
- HAGUE, C., (2008), How cities are changing and the implications of those changes for urban planning.
- LARANGEIRA, A. (2002). *Estudo de avaliação da experiência Brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Rio de Janeiro: IBAM/ Banco Mundial.
- NEGRÓN, M. (1993). Ciudad "formal" y ciudad "informal": una sola ciudad. En G. Fadda Cori (comp.), *La urbe latinoamericana: balance y perspectivas a las puertas del tercer milenio* (pp. 255-266). Caracas: Universidad Central de Venezuela-Consejo de Desarrollo científico y Humanístico.
- NEL-LO, O. (2007) "Contra la dispersión, intensidad. Contra la segregación, ciudad", en Indovina, F. *La ciudad de baja densidad Lógicas, gestión y contención*.

- PAYNE, G., y FERNANDES, E., (2001). Legality and legitimacy in urban tenure issues. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- RIOFRIO, G. (2008), Peru: Los casos y sus lecciones. Power Point presentation. Lincoln Institute of Land Policy Course, Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, in Caracas, Venezuela.
- ROJAS, E. (2010). *Building cities: Neighbourhood upgrading and urban quality of life*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- SACHS, J. (2008), *Economía para un planeta abarrotado*, Debate.
- SALAS J., (2009), Provision de parcelas, acceso a la habitabilidad básica, mejora de tugurios: herramientas de cohesión social para el desarrollo y la lucha contra la pobreza”, II Congreso Internacional de Desarrollo Humano Madrid, 2009
- SANTAMARIA y TOKESHI, (2001), “Densificación en el Cono Sur, Lima” en Piñon, J.L. *Recomposición de la ciudad informal*,
- SMOLKA, M., y LARANGEIRA, A. 2008. Informality and poverty in Latin American urban policies. In *The new global frontier: Urbanization, poverty and environment in the 21st century*, George Martine, Gordon MacGranahan, Mark Montgomery, and Rogelio Fernández-Castilla, eds. London: IIED/UNFPA and Earthscan Publications.
- SMOLKA, M, y BIDERMAN, C. (2009). Measuring informality in housing settlements: Why bother? *Land Lines* 21(2): 14–19.
- SMOLKA, M, y MULLAHY, M. (2010). *Perspectivas urbanas* Temas críticos en políticas de suelo en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy.
- SMOLKA, M. 2003, Informality, urban poverty, and land market prices. *Land Lines* 15(1).
- TORRES, R., CLARA, A., 2005 “Outros territórios, outros mapas”, en OSAL Revista del Observatorio Social de América Latina (Buenos Aires: CLACSO) N° 16, julio, 263-272
- UN-Habitat, *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*
- UN-Habitat, “Slums of the world. The Face of Urban Poverty in the New Millenium?” document de trabajo, Nairobi, 2003, Anexo 3
- UN-Habitat, *Estado de las Ciudades de América latina y el Caribe* , 2010
- UN-Habitat, *Las Ciudades y el Cambio Climático: Orientaciones para Políticas*, Global Report on Human Settlements, 2011
- UN-Habitat, *Planificación de Ciudades Sostenibles*, Global Report on Human Settlements, 2009
- UN-Habitat, *State of the World’s Cities 2010/2011 Bridging The Urban Divide* , 2011
- VARELA, R.; *Modelo de redes de vecindades urbanas -mrvu- para la recomposición socioespacial de la ciudad informal a escala intraurbana*. Dirigida por Joaquín Catalá Alís y Luis Carlos Agudelo Patiño. Tesis doctoral inédita. Universidad Politécnica de Valencia y Universidad Nacional de Colombia.

