

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

DIFERENTES TIPOS DE ESTRATEGIAS EN MATERIA DE POLÍTICA URBANA PARA LA REGENERACIÓN DE BARRIOS VULNERABLES EN CIUDADES LATINOAMERICANAS DESDE EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EXPERIENCIA EN LAS CIUDADES EUROPEAS

SESSÃO TEMÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASSENTAMENTOS
URBANOS PRECÁRIOS NA AMÉRICA LATINA: PERCURSOS E
TRANSFORMAÇÕES EM DEBATE

Geana de Miranda Leschko
Universidad de Deusto
geana.miranda@opendeusto.es

José Luis Ávila Orive
Universidad de Deusto
jose Luis.avila@deusto.es

María Rosario Alonso Ibáñez
Universidad de Oviedo
mralonso@uniovi.es

DIFERENTES TIPOS DE ESTRATEGIAS EN MATERIA DE POLÍTICA URBANA PARA LA REGENERACIÓN DE BARRIOS VULNERABLES EN CIUDADES LATINOAMERICANAS DESDE EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EXPERIENCIA EN LAS CIUDADES EUROPEAS

RESUMO

El trabajo desarrollado tiene como objetivo dar a conocer los enfoques y las principales políticas existentes en Latinoamérica y en Europa orientadas al abordaje de la problemática de la precariedad urbana, como forma de contribuir para el avance en el tratamiento de esta problemática desde una perspectiva integral y multisectorial, sostenible y participativa. Para la consecución de este objetivo, se realiza una aproximación al marco evolutivo del tratamiento de la informalidad y precariedad urbana en Latinoamérica, que culmina con la adopción hegemónica del enfoque integrado de desarrollo urbano en los países de la región, exponiendo por medio de la experiencia brasileña la frágil relación entre el marco jurídico y político establecidos y los resultados de la aplicación de programas de regularización integrada de asentamientos informales en la región. En el trabajo también se recoge, vinculado a su objetivo general, la exposición de las políticas urbanas desarrolladas en el ámbito de la Unión Europea, principalmente por medio de la Iniciativa Comunitaria URBAN y la integración de su método en la actual Política de Cohesión Europea. La exposición de la experiencia española y de la francesa ilustra diferentes estrategias para la implementación de regeneración urbana cuya consideración y posible proyección resulta de interés para los asentamientos precarios de las ciudades latinoamericanas. Todo ello permeado por el análisis del marco jurídico facilitador de estas políticas y la identificación de los diferentes instrumentos normativos empleados en las diferentes aproximaciones nacionales.

Palavras-chave: Política urbana comparada. Regeneración urbana de barrios vulnerables. Informalidad urbana.

DIFFERENT STRATEGIES FOR URBAN REGENERATION POLICY FOR VULNERABLE NEIGHBOURHOODS IN LATIN AMERICAN CITIES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF EXPERIENCE IN EUROPEAN CITIES

ABSTRACT

This paper carried out aims to present the approaches and major existing policies in Latin America and Europe oriented to approach the problems of the urban vulnerability. This approach is a contribution to advance the treatment of this problem from a holistic perspective that is multisectorial, sustainable and participatory. To achieve this goal, an approach is made to the evolutionary context of the treatment of informality and urban insecurity in Latin America, culminating with the hegemonic adoption of the integrated urban development approach in the countries of the region. It expands on the Brazilian experience, describing the fragile relationship between the legal and policy framework established and the results of the implementation of integrated regularization programs settlements in the region. The paper also includes, linked to its overall objective, an exposure of urban policies developed within the framework of the European Union, mainly through the URBAN Community Initiative and the integration of its method in the current EU Cohesion Policy. In fact, the exposition of the Spanish and French experience illustrates different strategies for the implementation of urban regeneration, with consideration and possible projection with relation to the slums of Latin American cities. All of this permeates by the analysis of the legal framework facilitating these policies and identifying different policy instruments used in the different national approaches.

Keywords: Comparative Urban Policy. Urban regeneration for vulnerably neighbourhoods. Urban informality.

1. INTRODUCCIÓN¹

Hace apenas cuatro años, uno de cada cuatro europeos, es decir, 124 millones de personas, estaban amenazados de pobreza o de exclusión social. En 2016, esta población ha crecido exponencialmente, miles de personas refugiadas y migrantes están llegando a Europa huyendo de las guerras y de la pobreza, forzadas a abandonar sus hogares. Pero más allá de lo que está representando en estos momentos para los europeos esta crisis de refugiados, ya entre 2008 y 2012 el número de personas a las puertas de la pobreza o exclusión social en el seno de la Unión Europea había aumentado en casi un cuarto (24,8 %) de su población. Dicho de otra manera, a pesar de los objetivos ambiciosos de las numerosas estrategias europeas que pretenden reducir el número de personas amenazadas, la situación se ha agravado como consecuencia de las sucesivas crisis financieras.

A este problema viene enfrentándose también América Latina. Tanto en América Latina como en la Unión Europea la pobreza urbana está reintroduciéndose en el orden del día de los programas políticos para hacer frente a las tendencias a las que acaba de hacerse referencia. Si es evidente que la pobreza aumenta, la concentración de personas pobres en las zonas urbanas más desfavorecidas se acrecienta igualmente, y con ello la polarización social en la ciudad. La persistencia de zonas y barrios dónde se concentra la pobreza y la exclusión social amenaza la sostenibilidad del modelo de desarrollo urbano, tanto en las ciudades europeas como latinoamericanas, y representa un riesgo social significativo. Un componente mayor del problema consiste en encontrar intervenciones urbanas destinadas específicamente para tales espacios vulnerables, pero sin quedar descontextualizadas con el resto de políticas e intervenciones en el resto de la ciudad. Los principales factores que contribuyen a esta vulnerabilidad, como el desempleo, el bajo nivel de formación, las desigualdades en materia de salud y servicios urbanos básicos como el abastecimiento de agua, la electricidad o el saneamiento, o los costes elevados de la vivienda, el bajo grado de participación en la vida pública, etc., están en aumento, y todos ellos están estrechamente ligados. La interdependencia de las desigualdades entraña un círculo vicioso de pobreza urbana que es estructural, no únicamente individual, cada vez más visible. La desigualdad social y su expresión espacial son un problema común en las grandes ciudades a ambos lados del Atlántico.

El trabajo desarrollado se centra en esta problemática, en lo que concierne a la concentración espacial de la pobreza urbana en las ciudades europeas y latinoamericanas.

¹ Este trabajo se ha desarrollado con la colaboración de los Dres. María Rosario Alonso Ibáñez y José Luis Ávila Orive.

Empleando una metodología comparativa en base a informaciones de interés identificadas en documentos oficiales producidos por los gobiernos de diferentes países latinoamericanos y europeos, así como aquellos producidos en el marco de la Unión Europea, bien como fuentes académicas, doctrinales y legislativas; tiene por finalidad tanto dar a conocer algunas de las políticas urbanas existentes en la Unión Europea a nivel nacional para la regeneración, desde una perspectiva integral y multisectorial, sostenible y participativa, de las zonas desfavorecidas en las ciudades, políticas que sean de interés para su proyección en asentamientos precarios de las ciudades latinoamericanas, como el estudio y aprendizaje compartido de aproximaciones que se hayan llevado a cabo en algunas ciudades latinoamericanas, y de manera más particularizada en las brasileñas. Todo ello desde el análisis del marco jurídico que facilite estas políticas, y los diferentes instrumentos normativos que utilicen unas y otras aproximaciones nacionales.

2. DIMENSIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN LATINOAMÉRICA: LA INFORMALIDAD URBANA

El proceso acelerado de urbanización de la región, aliado a otros factores, como por ejemplo, el mal funcionamiento del mercado de suelo urbanizado, la histórica eficacia restringida de los programas habitacionales y la cultura tecnocrática y elitista de la legislación urbanística², han determinado que la informalidad urbana oriente la expansión de la mayoría de las ciudades de la región. En este contexto, la producción informal de ciudad constituye en sí un modelo de producción del espacio urbano y no solamente un mero síntoma de un modelo de desarrollo económico y expansión urbana o una simple distorsión del mismo.³

Pese a que la precariedad urbana asume características diversas en diferentes situaciones registradas dentro de cada ciudad y también dentro de cada asentamiento, conllevando implicaciones jurídicas de distintos niveles, aquellos considerados informales poseen una serie de rasgos comunes: la situación de vulnerabilidad social, jurídica, ambiental y físico/urbanística, política y económica, que sus poblaciones deben hacer frente.

² De manera específica, con relación al papel desarrollado por la legislación urbanística en la reproducción de la urbanización informal en Latinoamérica, ROJAS y FRETES CIBILS defienden que las regulaciones sobre la capacidad de construcción, ocupación máxima de lotes y del uso del suelo, por lo general, son exigentes, estrictas e inflexibles, acarrear altos costos a la parcelación legal del suelo, y costos adicionales y barreras para la legalización de propiedades irregulares. Eduardo Rojas y Vicente Fretes Cibils, "Construir ciudad para una mejor calidad de vida", *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, BID, 2008, 2.

³ Edésio Fernandes, "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina", *Revista Eure*, Agosto 2008, 26.

Desde el punto de vista social, la problemática se vincula a la situación de aislamiento y concentración de la pobreza en estos asentamientos, desencadenando problemas sociales que afectan los segmentos más vulnerables de sus moradores.⁴ En el ámbito jurídico, la población que vive en estas áreas experimenta una situación de inseguridad ante el riesgo de desalojo por las autoridades públicas o los propietarios de los terrenos a consecuencia de la ausencia de título de propiedad.⁵ En el aspecto ambiental y físico/urbanístico de los asentamientos informales, la vulnerabilidad ocurre ante la producción de espacios fragmentados, precarios, con poca calidad y marcados por problemas de seguridad, degradación ambiental, riesgo a la salud y a la vida, inaccesibilidad e insalubridad. La vulneración en el ámbito político se identifica en el fortalecimiento de prácticas clientelistas, donde se comercializa la solución de problemas puntuales a cambio de voto y militancia partidaria. El aspecto económico se vislumbra en la vulneración de las condiciones de acceso al mercado de trabajo por esta población marginada, y se extiende en escalas, considerando los elevados costos que debe hacer frente los Estados para la regularización de estas áreas, afectando a toda la población urbana.⁶

3. LAS POLÍTICAS PARA LA REGULARIZACIÓN Y EL MEJORAMIENTO DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN LATINOAMÉRICA: ENFOQUES DOMINANTES Y ESTRATEGIAS VIGENTES EN LA ACTUALIDAD

Ante la realidad compleja que envuelve la problemática de los asentamiento informales y sus diversas consecuencias, la actitud inicial de los Estados latinoamericanos fue, a partir de la década de 50, promover políticas de erradicación y de reemplazo de la población en conjuntos habitacionales.⁷ El fracaso de estas políticas, insuficientes en cantidad e inaccesibles en términos económicos para la mayor parte de la población, conllevó un cambio de paradigma, durante las décadas 60 y 70. Mediante la adopción del enfoque de desarrollo progresivo, se han puesto en marcha políticas que buscaban integrar físicamente los asentamientos informales con la ciudad a través de la urbanización de lotes, el

⁴ Eduardo Rojas y Vicente Fretes Cibils, "Construir ciudad para una mejor calidad de vida", *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, BID, 2008, 10. Complementan los autores que "Las malas condiciones de higiene para los niños, la violencia doméstica, el abandono y la evasión escolar, el pandillismo, el tráfico de drogas y el embarazo precoz son consecuencias y causas de las deficientes condiciones urbanas y sociales que imperan en estas áreas".

⁵ En términos prácticos, dicha situación también conlleva la vulneración de derechos básicos de los moradores en cuanto ciudadanos, como por ejemplo, poder facilitar su dirección oficial y recibir el correo, o empadronarse, entre otros. Edésio Fernandes, *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011, 6-7.

⁶ Martim O. Smolka, "Informalidad, pobreza urbana y los precios de la tierra", *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 77.

⁷ Mercedes Lentini, *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana*, UN, 2007, 8.

mejoramiento de los asentamientos, el apoyo a la autoconstrucción de viviendas y la regularización de la tenencia.

La superación de estas políticas se intenta en los años 80 como consecuencia de la crisis de los Estados desarrollistas y los escasos resultados obtenidos.⁸ Sin embargo, la aplicación de este enfoque ha dado origen a los diversos programas de mejoramiento de barrios que han tenido diferentes evoluciones en diferentes países latinoamericanos y aún se mantiene vigente pero relegado a un segundo plano dentro de los programas de mejoramiento integrales que dominan el panorama actual. Durante los años 80 y 90, con la retracción del Estado en su rol de productor de vivienda surgen las políticas de mejoramiento de barrios fundamentadas en acciones de regulación de la propiedad. El enfoque de la tenencia segura del título de propiedad se fundamenta en la idea de que la prosperidad de los países en desarrollo pasa por la regularización y concesión de títulos como forma de garantizar el acceso al crédito.⁹ Tomando como base este entendimiento se han puesto en marcha en los años 2000 programas de legalización de la tenencia en Perú, México, El Salvador, entre otros.

Analizando la consecución de los objetivos bajo este enfoque, CALDERÓN concluye que uno de los mayores fracasos observados es que la gran mayoría de los beneficiarios de títulos no han podido o no han querido acceder a préstamos con garantía hipotecaria, tal como planteaba la teoría. Otro efecto adverso es que la titulación ha elevado los precios de los terrenos y de las viviendas, con que muchos beneficiarios no han podido hacer frente a los pagos regresando a la informalidad. Además de eso, la regularización del derecho de propiedad individual no ha servido para incrementar las recetas fiscales, ya que la gran mayoría de los beneficiarios no han seguido pagando sus impuestos prediales. También se ha verificado una situación de desregularización de la titulación ante la ausencia de actualización de los registros por parte de los beneficiarios tras la práctica de segundos actos, prevaleciendo una situación de desregularización de lo anteriormente formalizado, que genera problemas sociales, culturales, jurídicos y económicos.¹⁰ El referido enfoque sigue

⁸ El enfoque de desarrollo progresivo fue asumido por el Banco Mundial, agencias de cooperación y ONU en la década de 1970. No obstante, la crisis económica de los años 80 puso de manifiesto la carencia de capacidad financiera para localizar tierras urbanizadas y promover el crédito, además de que no hubo interés en promover la participación comunitaria. Julio Calderón Cockburn, *Lessons from the Ground Up: Approaches to Squatter Settlements*, Lincoln Institute of Land Policy 2014. https://www.lincolninst.edu/pubs/2446_Lessons-from-the-Ground-Up (Mayo 20, 2016)

⁹ Los fundamentos teóricos de dicho posicionamiento se encuentran recogidos en Hernando De Soto. *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*, El Comercio, 2000.

¹⁰ Julio Calderón Cockburn, *Lessons from the Ground Up: Approaches to Squatter Settlements*, Lincoln Institute of Land Policy 2014. https://www.lincolninst.edu/pubs/2446_Lessons-from-the-Ground-Up (Mayo 20, 2016). El autor recoge que la política de concesión y regularización de títulos de propiedad distribuyó en Perú y México más de 2 millones de títulos en cada uno de estos países, donde los costos y los procedimientos vinculados a ello han sido reducidos y se ha desarrollado un sistema de catastro y registros, entre otras acciones. No obstante, la introducción de dicha política se ha truncado en países como El Salvador y Bolivia, en otros, como por ejemplo Brasil, no fueron aceptadas por restringirse al ámbito jurídico y no englobar el

siendo aplicado de manera extendida en Latinoamérica, aunque su impulso desde el Banco Mundial y otros organismos de financiación multilateral vienen dando muestras de agotamiento.

Durante los años 80 también se desarrolla el enfoque del desarrollo y la participación comunitaria que ha generado políticas de cogestión municipal, la formulación de presupuestos participativos, entre otras. En el ámbito de las políticas de vivienda y mejoramiento de barrios, la introducción de este enfoque busca la incorporación de los beneficiarios de acciones en asentamientos informales a los procesos de discusión y toma de decisiones sobre las condiciones de vida, las políticas públicas y las problemáticas urbanas más afectas a su cotidiano, transformándoles en agente activo de la producción de estos nuevos espacios urbanos en su condición de ciudadanos.¹¹ Pese las dificultades enfrentadas en su implementación – la delegación de decisiones, el mantenimiento del interés y de la participación de la comunidad en diferentes etapas de los programas, dificultades en la recuperación de costos, la necesaria adaptabilidad de soluciones preconcebidas a la realidad expuesta por las comunidades, las desavenencias en los casos de autoconstrucción empoderada, por ejemplo –, se siguen elaborando políticas públicas e implementando instrumentos (incluso jurídicos) que garanticen la participación y el desarrollo comunitario.¹²

La concepción aislada, sectorial y marginal de los programas de regularización y rehabilitación de asentamientos informales en el contexto de las políticas públicas, traducida en los insuficiente impactos de sus acciones para la mejora general de la calidad de vida de los beneficiarios que veían los beneficios de la integración física y/o jurídica reducidos por los problemas sociales, ha conllevado en los años 2000 a la adopción de un nuevo enfoque sobre el problema. La estrategia partía de una consideración más integral de la problemática, agregando a las inversiones en integración física y jurídica, acciones para la integración social y económica de la población.

urbanístico. A su vez, en Nicaragua y Honduras se están aplicando segundas etapas de estas políticas y en Colombia, se inicia su introducción en la agenda urbana.

¹¹ CALDERÓN llama la atención para el surgimiento, en la década de 90, de un nuevo enfoque de participación comunitaria con un discurso distinto, promovido desde la cooperación multilateral. El referido enfoque, según sectores críticos de la academia, implica una visión minimalista del Estado, ubicando la sociedad civil como el 'tercer sector' y plantea una gestión técnica o filantrópica que termina por excluir o minimizar la mención a los derechos, reemplazados por servicios. El referido enfoque se fundamenta en estudios y evaluaciones elaboradas por consultores internacionales, que terminan por excluir otras voces y vivencias, asegurando una especie de exclusividad sobre el tema.

¹² Un ejemplo exitoso de la introducción del enfoque de participación ciudadana en políticas para asentamientos informales puede ser verificado en el Programa Rosario Habitat (Argentina). Concebido en el año 2001, mediante crédito y financiación del BID y de la Administración municipal, presenta un modelo participativo sostenible que busca involucrar todas las instancias de formulación y ejecución del Programa. Se inicia desde el momento de elaboración del proyecto e incluye la participación de la población en decisiones de loteo y diseño del proyecto, hasta llegar a un proyecto consensuado. Mercedes Lentini, *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana*, UN, 2007, 25-26.

El enfoque de mejoramiento integral de barrios es hoy el enfoque preferente de los gobiernos locales, regionales y nacionales para abordar el complejo problema de la informalidad residencial. Los proyectos en ejecución bajo este enfoque suelen organizarse en dos grupos de inversiones: un primer grupo orientado a la integración física de los asentamientos, que complementan la infraestructura existente y mitigan los problemas ambientales. La regularización de la tenencia del suelo también se prioriza en esta etapa como una garantía de estabilidad para las familias frente a posibles desalojos forzosos y expulsiones, así como un estímulo para que inviertan en sus propiedades. El segundo grupo de inversiones está orientado al mejoramiento de la integración social de las comunidades beneficiarias a la ciudad, mediante acciones de desarrollo social, tales como el fortalecimiento de la participación comunitaria en decisiones que la afectan y su afianzamiento como socia efectiva del Estado en la gestión y mantenimiento de las inversiones.¹³ Bajo este enfoque los programas ejecutados también tratan de proveer los equipamientos de salud y educación faltantes, buscando la coordinación de su operación con los organismos correspondientes.¹⁴

En el panorama actual, los diferentes enfoques vinculados a las políticas de regularización y mejoramiento de asentamientos informales siguen vigentes y además de eso, deben concurrir en cuestión de partida y presupuestos con otros programas y acciones sectoriales cuyo objeto y los resultados se producen directamente en el desarrollo urbano sostenible de las ciudades de la región.

4. EL MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO EN BRASIL

El concepto de asentamientos precarios empieza a ser construido en el caso brasileño a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, influenciado por algunos elementos principales, tales como las reivindicaciones de los movimientos sociales por la vivienda y reforma urbana; y la implementación en nivel nacional, regional y municipal, de programas de urbanización de favelas y regularización de lotificaciones irregulares. En la actualidad los programas previstos en el marco de la Política Nacional de Habitación reflejan la vigencia de los diferentes enfoques abordados en los párrafos anteriores, con todas las críticas vinculadas a ellos. En las últimas etapas viene prevaleciendo la puesta en marcha

¹³ Eduardo Rojas y Vicente Fretes Cibils, "Construir ciudad para una mejor calidad de vida", *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, BID, 2008, 16-17.

¹⁴ El programa "favela-bairro" llevado a cabo en la ciudad de Río de Janeiro/Brasil a partir de 1994, es un ejemplo de programa de regularización que busca abordar la informalidad desde varias dimensiones. La financiación del programa se realiza desde el BID, complementado con una aportación de la Unión Europea y de los fondos sociales de la Caja Económica Federal. Se advierte que las acciones de regularización de la tenencia han tenido escasa ejecución y resultados insatisfactorios en este programa. Verena Andreatta, "Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales". *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*, 2005, núm. 3.

de programas y fondos orientados al tratamiento integral de la problemática de los asentamientos informales.

En este contexto, la actual Política Nacional de Habitación se divide en cuatro ejes fundamentales de programas y acciones: la integración urbana de asentamientos, la provisión de viviendas, la financiación pública para la adquisición de vivienda social, y el desarrollo institucional. Los programas de integración urbana de asentamientos precarios suelen contemplar la ejecución de acciones de urbanización, regularización y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en estos asentamientos. La aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001 y la promulgación de otras leyes complementarias y medidas provisionales específicas han representado grandes avances hacia la concreción posible de cambios consistentes en la realidad de los asentamientos precarios y de su población propuestos en el ámbito de los programas orientados a la problemática de los asentamientos precarios.

El Estatuto de la Ciudad ha regulado y puesto a disposición de las Administraciones municipales una serie de instrumentos jurídicos y urbanísticos orientados a la consecución de los principios de gestión democrática de la ciudad, la sostenibilidad urbana y ambiental, y la tenencia segura de terrenos urbanos para fines de vivienda.¹⁵ Pese a la existencia de una correspondencia favorable entre la política vigente y la adecuación del marco jurídico para la consecución de sus objetivos, los programas ejecutados acusan un empleo tímido y limitado de los principios e instrumentos recogidos en el Estatuto de la Ciudad.¹⁶

Además, la aplicación limitada de algunos de estos instrumentos en el ámbito de la problemática de los asentamientos precarios viene siendo objeto de debates constantes: la aplicación de las zonas o áreas de especial interés social (ZEIS) – instrumento que permite flexibilizar la normativa urbanística vigente en el interior de un polígono determinado –, no ha logrado superar el ámbito curativo en la mayoría de los casos en que se le ha empleado.

¹⁵ Para promover la gestión democrática de la ciudad, se regula la creación de órganos colegiados de política urbana a nivel nacional, regional y municipal; la promoción de debates, audiencias y consultas públicas para la promulgación y revisión del Plan Director municipal; la organización de conferencia sobre asuntos de interés urbano a nivel nacional, regional y municipal; la posibilidad de mediante iniciativa de la población plantearse proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano (art. 43 del Estatuto). Para la promoción de la regularización de terrenos se ha previsto la concesión de derecho real de uso; la usucapión especial de inmueble urbano, previsto en el art. 183 de la Constitución Federal; la concesión de uso especial para fines de vivienda y el derecho de superficie. En materia de desarrollo urbano sostenible se ha regula las ZEIS (zonas de especial interés social), en las cuales se permite la adopción de estándares urbanísticos especiales, diferentes de los previstos en la Ley Federal de Parcelación del Suelo para fines urbanos y en las normativas municipales que le siguen, y la realización de procedimientos específicos de licenciamiento ambiental. Así mismo se ha previsto la exigencia de estudios de impacto de vecindad para la implementación de emprendimiento o actividad con posibles impactos sobre la calidad de vida de los ciudadanos (art. 36 y 37 del Estatuto).

¹⁶ A modo de ejemplo, reciente análisis de dos actuaciones en el marco de la primera etapa del Programa Integrado Entrada de la Ciudad (PIEC/Porto Alegre), confirma empíricamente la escasa aplicación de los instrumentos previstos en el Estatuto y de los principios en él recogidos en la práctica municipal. Aline Maria Costa Barroso, "Los programas de regularización urbana en Brasil y su adecuación a los nuevos paradigmas urbanos tras el 'Estatuto da Cidade': un estudio de casos en la ciudad de Porto Alegre, Rio Grande do Sul", *Tesis doctoral*, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2015.

Las Administraciones municipales han acotado el empleo de este instrumento para la regularización de asentamientos precarios consolidados y para la formalización de parcelaciones irregulares. No se está aprovechando el potencial preventivo del instrumento como inductor de la provisión de acceso al suelo urbano en el marco de una política de prevención de la informalidad.¹⁷ Así mismo, se cuestionan los efectos de la aplicación de instrumentos que prevén la concesión de títulos de propiedad privada o su reconocimiento, en la reproducción de la informalidad. Por un lado, es sabido de los impactos positivos de la regularización de la propiedad privada en la seguridad individual de las familias. No obstante también se viene confirmando que su empleo de manera aislada es incapaz de generar una integración socio-espacial de las personas beneficiarias y muchas veces termina por reproducir el proceso de informalidad con fundamento en esta tolerancia del Estado.¹⁸

Como resultados de la experiencia brasileña, similares en otras ciudades del contexto latinoamericano, destacaríamos la fragilidad en el desarrollo de la participación comunitaria, el desarrollo insuficiente o nulo de los proyectos de capacitación y generación de empleo y renta, la previsión inexistente de acciones de mantenimiento de equipamientos y fiscalización de usos, integración insuficiente entre diferentes actores públicos, o la escasez de recursos financieros.

5. UN NUEVO ENFOQUE PARA LAS POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS: UN DIALOGO ABIERTO A OTRAS EXPERIENCIAS EUROPEAS

Las cuestiones señaladas anteriormente nos conducen a reflexionar sobre la sostenibilidad y suficiencia de las estrategias de implementación de los actuales programas de mejoramiento integral de asentamientos que terminan por limitarse a ratificar situaciones ya consolidadas, abdicando de la función pública de dirección y control del crecimiento urbano en favor de la atención de demandas puntuales o de emergencia, de manera costosa y con escasos resultados para calidad de vida en las ciudades. Se hace necesaria la revisión del enfoque de mejoramiento integral para que las experiencias adquiridas en la conformación de políticas y en la ejecución de programas de las últimas décadas se empleen en el perfeccionamiento del tratamiento de la problemática de los asentamientos precarios. Ya existe un dialogo abierto en Latinoamérica en el sentido de que hay que evolucionar de la

¹⁷ Adriana Larangeira, "La gestión de la informalidad en Río de Janeiro y Brasil. La frágil sintonía entre los avances del marco regulatorio y la concreción de cambios consistentes en la realidad urbana". *Cuadernos Urbanos*, octubre 2006, 191-193.

¹⁸ Martim O. Smolka, "Informalidad, pobreza urbana y los precios de la tierra", *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 76-77.

regularización y mejoramiento hacia la prevención de la informalidad y precariedad. Conforme a este nuevo enfoque¹⁹, no se trata de abandonar las políticas de integración de asentamientos precarios sino de desarrollar de manera simultánea también políticas preventivas, en cuyo marco se desarrollen programas alternativos que traten de poner en marcha acciones de inducción a la producción y el acceso al suelo urbanizado y a la vivienda social. Así mismo, se plantea la ampliación de la escala de las políticas y programas, actualmente centradas en acciones orientadas al mejoramiento interior de los asentamientos, hacia un nuevo enfoque basado en el diagnóstico de los problemas y su abordaje desde la escala adecuada: nacional o regional para las dimensiones económicas, de ciudad o región metropolitana para las dimensiones sociales, y de barrio o ciudad para las dimensiones espaciales. Orientados por estas premisas, ROJAS y FRETES CIBILS, proponen un cambio de prioridades en el tratamiento de la informalidad que pasa por: priorizar las acciones de integración económico para generar ingresos para la población y la seguridad jurídica de los ciudadanos; priorizar las acciones de prevención ante la implementación de nuevos asentamientos irregulares y para evitar que los barrios formales se deterioren social y físicamente, desarrollando problemas de precariedad; ampliar la escala de actuación de los programas para atender las necesidades de todas las áreas urbanas en condiciones de precariedad y no solamente los asentamientos informales (el nuevo reto que se plantea es, además de actuar sobre los asentamientos informales, desarrollar programas y acciones en barrios precarios de media-baja renta, áreas parcialmente integradas en el tejido urbano, áreas centrales degradadas/obsoletas y sobre los inmuebles urbanos abandonados, en un contexto de prevención de la informalidad); y cambiar la modalidad de ejecución y de financiación de las intervenciones, de manera que la coordinación de acciones y de recursos presupuestarios responsabilidad de las agencias sectoriales, territoriales, locales, regionales o nacionales, ocurra también en las distintas escalas territoriales mencionadas, para ampliar los recursos disponibles.²⁰

Pero es en este trabajo que queremos centrarnos más en destacar las experiencias desarrolladas en el contexto de las ciudades europeas. Al respecto, es significativo reseñar lo que ha supuesto para ellas la Iniciativa Comunitaria URBAN, lanzada en 1994 por la Comisión Europea en el contexto de un proceso en el que Europa había empezado a dirigir su atención al medio urbano al reconocerle al mismo tiempo como un ámbito donde se

¹⁹ Su consolidación académica se vincula a las acciones de apoyo a la investigación del Lincoln Institute of Land Policy en el ámbito de su programa para Latinoamérica y Caribe.

²⁰ Eduardo Rojas y Vicente Fretes Cibils, "Construir ciudad para una mejor calidad de vida". *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, BID, 2008, 22-24. Algunas experiencias 'piloto' bajo este enfoque ya se han desarrollado, por ejemplo, el urbanizador social en Porto Alegre y la Operación Nuevo Usme en Bogotá, conforme indica Martim O. Smolka y Adriana de Araújo Larangeira. "Ganar terreno". *Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, BID, 2008, 79-84.

concentraban en gran medida los ejes de desigualdad y declive socio-económico, que dificultaban el camino hacia la cohesión de los Estados miembros, y como un área de actuación donde los Fondos Estructurales encontraban problemas para operar a través de los programas comunitarios existentes, debido a lo heterogéneo y específico de los problemas que estaban presentes en las ciudades de los diferentes países. Ambos hechos contribuyeron en gran medida a la identificación durante los años 80 y primeros de los 90 por parte de distintos actores de la necesidad de lanzar una acción comunitaria europea dirigida a ayudar a las ciudades europeas a revitalizar sus barrios desfavorecidos. Esta identificación, junto con la reflexión que se generó en torno al tema urbano en el seno de las instituciones europeas, a la visibilidad que el tema ganó con ello, y a la implicación y liderazgo de algunos actores que desempeñaron un papel clave dentro de las mismas, derivó en el lanzamiento, primeramente de los Proyectos Piloto Urbanos (PPU) en 1989, y posteriormente de la Iniciativa Comunitaria URBAN, en sucesivos períodos (URBAN I y URBAN II), a lo largo de dos periodos presupuestarios consecutivos de la Política de Cohesión de la Unión Europea (1994-1999 y 2000-2007).

En el momento en el que URBAN llegó a los distintos países entonces integrados en la UE, en cada uno de ellos existía un escenario de actuación en el medio urbano degradado, derivado de su historia y su recorrido en el ámbito de las políticas urbanas. Algunos Estados habían desarrollado políticas específicas que en aquel momento presentaban distintos grados de madurez, mientras que otros, entre los que se encontraba España, no habían desarrollado acciones a escala nacional orientadas específicamente a afrontar los problemas de degradación de barrios en las ciudades.

Los principales aspectos definitorios de los URBAN I fueron los siguientes: Enfoque *area-based* (centrado en un área) que concentrara los recursos económicos y técnicos (a lo largo de un periodo de entre 6 y 8 años) en una zona limitada, aquejada de un proceso de degradación. Carácter estratégico, basado en una idea de desarrollo urbano del área en cuestión que se integrara en las estrategias existentes a nivel urbano y territorial. Enfoque integrado a través de la inclusión de medidas de carácter económico, social, ambiental y de gestión en los programas. Potenciación de la implicación del sector público, el sector privado y la comunidad local (la ciudadanía y otros actores locales) en el proceso de regeneración con el fin de generar capacidad local. La implicación del sector público implicaba la colaboración de los distintos niveles de gobierno y la colaboración interdepartamental a nivel horizontal. Proceso de selección competitivo basado en criterios de calidad del programa, capacidad de cofinanciación, carácter demostrativo e innovador, etc. Cofinanciación europea

a ser completada a través de cofinanciación procedente de otras fuentes (nacional, regional, local, privada).

Aunque la Evaluación Ex-Post de URBAN I señaló como uno de puntos fuertes de la Iniciativa el uso de un concepto integrado de regeneración urbana que incluía a distintos actores en la toma de decisiones, también señaló que de cara a la implementación de URBAN II los programas deberían poner su atención en integrar a la sociedad civil en la gestión e implementación, dando lugar a una amplia base asociativa a nivel local. URBAN II presentó cambios relevantes respecto a su predecesora, en gran medida debidos al aprendizaje derivado de la primera fase y a la reflexión que en torno al tema urbano se había mantenido en el seno de la UE durante el periodo 1994-1999 y que había derivado en la aparición de algunos documentos clave, principalmente las Comunicaciones de la Comisión tituladas *“Hacia una política urbana para la UE”*, y *“Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la UE”*. Estos documentos recogían la propuesta de la Comisión para desarrollar en el futuro la actuación en las ciudades, poniendo el acento en los temas que iban a determinar en gran medida la política urbana de la UE tanto para el periodo presupuestario 2000-2006 como para el periodo 2007-2013. Bajo esta influencia, URBAN II puso el acento en el intercambio de conocimiento y la puesta en marcha de estrategias de regeneración especialmente innovadoras, capaces de generar un cambio de carácter precursor y manifiesto.

El desarrollo de la segunda fase de la Iniciativa dio lugar a proyectos de regeneración que, aunque no funcionaron en todos los casos, alcanzaron en general los objetivos que se habían fijado, siendo una de sus contribuciones significativas la estimulación de nuevas formas de gestionar las actuaciones que dieron lugar a la implicación de distintas instituciones, la comunidad local y el sector privado en los programas, y que generaron una capacidad local que permaneció una vez que los fondos dejaron de actuar.

En el período presupuestario 2008-2014 la Iniciativa Comunitaria URBAN llegó a su fin, y la acción de la UE en el medio urbano giró hacia el *mainstreaming*, de manera que esta quedó integrada en los nuevos objetivos de la Política de Cohesión para ese periodo presupuestario (Convergencia, y Competitividad Regional y Empleo). En el actual período presupuestario 2014-2020, se ha vuelto a recuperar el “método urban”, y en ello se está.

6. LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA Y FRANCIA

En España, a pesar de que el resultado particular de los programas URBAN ha sido limitado, particularmente en lo que concierne a la dimensión colaborativa, el desarrollo de la

Iniciativa en el país ha actuado como semilla de cambio. Los instrumentos de regeneración (plasmados en la legislación urbanística y en los Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación a partir del período 2009-2012, etc.) nacidos tras la estela de URBAN e integrando el enfoque colaborativo en su metodología de actuación, son los resultados más visibles de la Iniciativa Comunitaria, pero están complementados con otros resultados intangibles (como la reflexión en torno a la regeneración urbana y el *know how* introducido a nivel nacional, autonómico y local a través de la difusión del conocimiento de esta metodología de regeneración) que están contribuyendo a la transformación de la regeneración urbana en España. Así, durante el periodo 2008-2011, el Gobierno de España llevó a cabo una actividad en relación al tema de la regeneración urbana sin precedentes. Esta circunstancia se refleja principalmente en el número de acciones acometida desde distintos ámbitos (provisión de directrices, desarrollo de legislación, desarrollo de redes de intercambio de experiencia, puesta en marcha de instrumentos de regeneración). Se trata de una actuación, acompañada de una reflexión sobre la ciudad, que se ha desarrollado desde distintos Ministerios, principalmente el Ministerio de Vivienda (integrado hoy en el Ministerio de Fomento), el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MAMRM) y el Ministerio de Fomento. Dicha acción se ha dado a pesar de que el Gobierno Central tiene pocas competencias relativas al urbanismo en virtud de la Constitución española. Aunque la acción desarrollada por la Administración estatal española no permite señalar la existencia de una “política de ciudades” o el desarrollo de una dimensión urbana de la política del Gobierno cercana a la que existe en otros países de la UE (como Francia, Reino Unido u Holanda), la misma revela un cambio de actitud del Estado en relación al tema de la ciudad y sus barrios desfavorecidos respecto a los años anteriores a 2004.

Francia, por su parte, tiene en su haber una larga historia de desarrollo de políticas de regeneración urbana en que la perspectiva económica y social tiene una parte muy importante en el conjunto de la estrategia. La evolución de sus políticas se han visto clasificadas en tres períodos²¹: Uno primero desde mediados de los años 1970 en que se evoluciona desde una visión física de la renovación urbana hacia la *Politique de la ville* que tiene un enfoque más integrado de lo social, económico y físico. Un segundo período desde mediados de los años 1990, en que se hizo mucho énfasis en el crecimiento económico en áreas específicas y menos en la colaboración en ciudades-regiones para abordar cuestiones como la financiación de viviendas sociales. Un tercer período, desde el año 2002, con un retorno a las políticas más focalizadas en lo físico que en lo social de la regeneración, y el

²¹ Chris Couch; Olivier Sykes y Wolfgang Börstinghaus, “Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency”, *Progress in Planning*, núm. 75, 2011, 20-21.

énfasis en la competitividad de las mayores urbes. Algunos sucesos violentos en los suburbios dieron paso a una reflexión y a la inclusión de nuevos instrumentos destinados a lograr la inclusión social. Desde las acciones que se emprenden en los años 70 del pasado siglo en torno a la identificación y lucha contra la segregación social, establecimiento del Fondo de Desarrollo Urbano y la puesta en marcha de las primeras operaciones de “Hábitat y vida social”, se han desplegado un sinfín de acciones, programas y estructura organizativa que han ido consolidando una cultura de desarrollo urbano integrado que llega a nuestros días.²²

En Francia, “la territorialización de la acción pública es la esencia de la política de la ciudad”, de modo que ésta “tiene como objetivo reducir las desigualdades sociales y la brecha de desarrollo entre las regiones y frenar el deterioro de las condiciones de vida en los barrios pobres”.²³ Esta intervención pública genera la denominada “geografía prioritaria”. Esta visión, que obviamente excede lo geográfico pero lo geográfico es el ámbito de integración de las políticas públicas, hasta su reforma en el año 2013, fue el resultado “de la sedimentación de zonificaciones e instrumentos sucesivos”; de los 39 distritos de “Hábitat y vida social” identificados en 1977 a los 148 distritos de Desarrollo Social de Barrios creados en 1982, a las 751 Zonas Urbanas Sensibles (ZUS) de 1996 y 2.492 distritos con Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS) en la actualidad, principalmente propuestos por el nivel local bajo la autoridad de los prefectos de región. Las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas con el fin de reformar esta geografía prioritaria, de modo que se permita la concentración de esfuerzos sobre los territorios más necesitados, armonizando las zonificaciones legales y contractuales, fueron asumidas por la Ley de planificación de la ciudad y la cohesión urbana de 21 de febrero de 2014, suponiendo la reforma de la geografía prioritaria de la política de ciudad.

La denominada “*Politique de la Ville*” viene a ser por tanto, una política urbana o de ciudad que, por decantación a través de las acciones iniciadas en los años 70, viene a afrontar los problemas generados en las áreas urbanas deprimidas. La figura del contrato o convenio es un instrumento capital para entender la filosofía, características y evolución de la política francesa de ciudad, implementada en las últimas décadas. Desde sus orígenes en los años 70, con mayor o menor intensidad, esta política ha pretendido reunir los actores en una

²² MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. *La politique de la Ville*. <http://www.ville.gouv.fr/?chronologie> (mayo 11, 2016).

²³ De este modo se expresa Le Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports en su explicación sobre la “Territorialización de la acción pública en el corazón de treinta años de política urbana”, 1/2014. <http://www.ville.gouv.fr/?geographie-prioritaire.1511> (mayo 11, 2016)

gobernanza multinivel, de modo que pudieran lograrse intervenciones coherentes para la solución de problemas en áreas sumidas en situaciones diversas de abandono.

7. CONCLUSIONES

En la actualidad y de manera progresiva durante las últimas décadas, los gobiernos de los diferentes países de Latinoamérica y de Europa vienen haciendo frente de manera explícita a un reto cuyos aspectos principales se asimilan en ambos continentes: la precariedad en el ambiente urbano. Pese a las similitudes de la problemática en cuestión, la centralidad de determinadas coyunturas culturales, sociales, políticas y económicas predominantes en los países latinoamericanos y europeos evidencia perspectivas distintas de dimensionamiento de la cuestión. En Latinoamérica, la problemática de la precariedad urbana se identifica de manera primordial con la informalidad que domina la expansión y el crecimiento de las ciudades de la región y que tiene en la posesión irregular de terrenos, la autoconstrucción de viviendas y la ocupación irregular o ilegal de parcelas públicas y privadas para fines urbanos sus elementos caracterizadores más diseminados entre la población urbana excluida de las posibilidades ofertadas por el mercado formal de la construcción.

A su vez, los países europeos se enfrentan a la cuestión de la precariedad urbana mucho más vinculada a la problemática de vulnerabilidad de barrios y áreas específicas de la ciudad. En este contexto europeo, la vulnerabilidad urbana se refiere a la potencialidad de que la población de determinados barrios o áreas de la ciudad se vea afectada por alguna circunstancia adversa. El concepto en cuestión alude no tanto a la existencia de una situación crítica consolidada en la actualidad como a la de unas determinadas condiciones de riesgo, fragilidad, desfavorecimiento o desventaja que harían posible la constatación positiva de una situación crítica.

En razón de la hegemonía de un punto de vista operativo de la cuestión, en otras palabras, de la aplicación de actuaciones o medidas integrales preventivas para que las potencialidades negativas no se conviertan al final en hechos consumados, las experiencias de enfoque y estrategias desarrolladas e impulsadas por la Unión Europea durante las últimas dos décadas conforman un acervo de información técnica para la estructuración de políticas públicas y programas de prevención de la reproducción de la informalidad urbana en los países latinoamericanos. Considerando la ya reconocida necesidad de evolucionar de las políticas y programas de regularización y mejoramiento actualmente en marcha en diferentes países de la región hacia la estructuración de estrategias de prevención de la informalidad y precariedad.

De manera específica, se puede concluir que en el ámbito de la Iniciativa europea URBAN las diferentes experiencias de puesta en marcha de planes y programas permeados por un carácter estratégico basado en la idea de desarrollo urbano del área en cuestión de manera integrada en las estrategias existentes a nivel urbano y territorial, conforman ejemplos de la superación del enfoque “área problema” aun predominante en la práctica de Latinoamérica. Este enfoque, que se viene probando insuficiente e limitado, induce a pensar que el espacio delimitado tan solo tiene carencias materiales o de regularización jurídica, y que tanto éstas podrían revertirse mediante medidas de regularización de la posesión y de ampliación o renovación de las dotaciones urbanísticas existentes.

Las experiencias prácticas de potenciación de la implicación del sector público, el sector privado y la comunidad local en el proceso de prevención de la precariedad urbana, disponibles en sus detalles en acervo URBAN, así mismo, deben contribuir para elevar el nivel de los debates técnicos y académicos que se vienen desarrollando en torno al necesario fortalecimiento de los elementos de gobernanza y gobernabilidad frágilmente adoptados en los programas y proyectos de mejoramiento de barrios y áreas urbanas en diferentes países de Latinoamérica. Cuestión que se recoge de manera expresa en el presente estudio a través de la exposición del caso práctico de Brasil.

Con relación a las experiencias comparadas de Brasil, España y Francia, las mismas evidencian una convergencia en la adopción de políticas públicas que buscan el tratamiento integral y sostenible de la precariedad urbana. Aun considerando las especificidades del dimensionamiento de la cuestión en estos países, de los instrumentos jurídicos previstos para la consecución de estos objetivos en los correspondientes marcos normativos y el diferente grado de voluntad política en su aplicación en la práctica administrativa de planes y programas urbanos específicos, se concluye que dicha convergencia encuentra explicación en la puesta en marcha de una serie de iniciativas y actuaciones inductoras desde la Unión Europea con relación a los países miembros de esta Comunidad y de diferente organismos de financiación de planes y programas de desarrollo urbano en Latinoamérica, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

La experiencia brasileña pone de manifiesto que no siempre la convergencia de políticas públicas nacionales bajo el enfoque de desarrollo integrado de áreas urbanas informales y/o precarias con la existencia de un marco legislativo en razonable sintonía con los principios del desarrollo urbano sostenible es suficiente para la elaboración y puesta en marcha de programas y planes efectivos en el tratamiento integrado y multisectorial de la problemática en cuestión. Existe la necesidad de un cambio profundo de actitud a nivel de Gobierno Municipal, a quienes la Constitución Federal brasileña otorga las principales competencias

legislativas y ejecutivas en materia de urbanismo, en relación al abordaje de la cuestión de las formas de expansión de ciudad y de la prevención de la reproducción de la informalidad urbana, que aun no se ha producido en este país en razón de diferentes niveles de resistencia y obstaculización de los procesos de profesionalización y tecnificación de los cuerpos administrativos municipales, hoy por hoy reducto de decisiones político-partidarias fundamentadas en la permanencia de un panorama de clientelismo político.

De la experiencia española se desprende que, pese a los limitados resultados de los programas URBAN en este país y de las competencias limitadas del Gobierno Central relativas al urbanismo, la implementación del enfoque colaborativo ha supuesto un importante cambio con relación a la previsión legislativa de instrumentos de regeneración urbana y la estructuraciones de Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación a partir del período 2009-2012. El panorama en España permite concluir, pese a la inexistencia de una “política de ciudades” formalmente fomentada desde el Gobierno Central, una situación de cambio de actitud del Estado en relación al tema de la ciudad y sus barrios desfavorecidos en comparación a los años anteriores a 2004. En la actualidad, la consolidación de un nuevo paradigma para la regeneración urbana de barrios vulnerables se refuerza ante la necesidad de adopción de planes y estrategias de desarrollo sostenible integrado por las ciudades españolas, para la obtención de financiación programada en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.1 del Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

La experiencia francesa muestra una marcada evolución en el tratamiento integral de las políticas de regeneración urbana. Esa evolución, que tiene su inicio en una visión puramente física pero que tempranamente aborda la integración con las perspectivas social y económica, sirve, a pesar de sus vaivenes, para consolidar la focalización territorial coordinada de las políticas públicas de desarrollo social y económico en las áreas urbanas desfavorecidas. Esa focalización territorial de la acción pública sobre la ciudad, genera una denominada “geografía prioritaria” que no es sino el fruto de la experiencia acumulada de desarrollo de la ciudad, cuya expresión más genuina es la “Politique de la Ville”.

BIBLIOGRAFIA

Andreatta, Verena. “Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales”. *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*, Núm. 3, 2005.

Barroso, Aline Maria Costa. “Los programas de regularización urbana en Brasil y su adecuación a los nuevos paradigmas urbanos tras el ‘Estatuto da Cidade’: un estudio de

casos en la ciudad de Porto Alegre, Rio Grande do Sul". *Tesis doctoral*. Madrid: Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2015.

Calderón Cockburn, Julio. *Lessons from the Ground Up: Approaches to Squatter Settlements* (working paper). Lincoln Institute of Land Policy, 2014.
https://www.lincolninst.edu/pubs/2446_Lessons-from-the-Ground-Up

Couch, Chris; Sykes, Olivier; Börstinghaus, Wolfgang. "Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency". *Progress in Planning*, Núm. 75, 2011, 1-52.

De Soto, Hernando. *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El Comercio, 2000.

Fernandes, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Série Foco em Políticas Fundiárias*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

– "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina". *Revista Eure*, Vol. XXXIV, Núm. 102, agosto 2008, 25-38.

Larangeira, Adriana. "La gestión de la informalidad en Río de Janeiro y Brasil. La frágil sintonía entre los avances del marco regulatorio y la concreción de cambios consistentes en la realidad urbana". *Cuadernos Urbanos*, núm. 5, octubre 2006, 187-215.

LENTINI, Mercedes. *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana*. Cuyo: Universidad Nacional de Cuyo, 2007.

MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. *La politique de la ville*.
<http://www.ville.gouv.fr/>

Rojas, Eduardo; Fretes Cibils, Vicente. "Construir ciudad para una mejor calidad de vida". In: ROJAS, Eduardo (Org.). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington: BID, 2008, 7-34.

Smolka, Martim O. "Informalidad, pobreza urbana y los precios de la tierra". In: Smolka, Martim O.; Mullahy, Laura. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 71-78.

Smolka, Martim O.; Larangeira, Adriana de Araújo. "Ganar terreno". In: Rojas, Eduardo (Org.). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington: BID, 2008, 71-84.