

LA CIUDAD INFORMAL
EL ORDEN URBANO Y EL DERECHO A LA CIUDAD
(Versión para discusión)

Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003

Emilio Duhau
Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco
Departamento de Sociología
Correo electrónico: erduhau@yahoo.com.mx

Dado que lo que se propone es reflexionar sobre la ciudad informal teniendo como referente la favela, voy a tratar de introducir algunos elementos de discusión en torno a la ciudad de la informalidad o ciudad informal en cuanto modalidad genérica de producción y reproducción del espacio urbano.

Es decir, propongo adoptar como punto de partida para pensar la ciudad informal y más en general la informalidad urbana, abordarlas como formas de producción y reproducción de la ciudad y del orden urbano. Desde luego, para hacer plausible esta perspectiva es necesario hacer explícito qué habremos de entender por informalidad urbana y por orden urbano.

La informalidad urbana y el orden urbano

Lo que llamamos orden urbano, es el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano.

La dimensión formal del orden urbano, remite a un conjunto de normas jurídicas de variada jerarquía, que pueden ser subdivididas en tres grandes subconjuntos. El primero corresponde a las normas relacionadas con los derechos de propiedad. El segundo subconjunto a las normas orientadas a la regulación de la apropiación del suelo y sus usos y a la producción de la ciudad en cuanto conjunto de edificaciones, infraestructuras y espacios públicos (normas de planeación, de construcción, de infraestructura y de equipamiento). El tercero, a las normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas u “orden reglamentario urbano”. Este último es mucho más complejo de lo que uno tiende espontáneamente a imaginarse. Abarca, en una lista sin duda incompleta, aspectos tan variados como los reglamentos de tránsito; la regulación del transporte público; los usos, el equipamiento, el cuidado y vigilancia, de los parques, plazas y paseos; el mobiliario urbano; las obligaciones de los particulares respecto la limpieza y cuidado de las aceras situadas frente a los inmuebles que habitan o que utilizan para diferentes fines; las actividades comerciales y de servicio que se desarrollan en la vía pública y el dónde, cómo y cuándo tales actividades podrán ser llevadas a cabo; las características de los anuncios publicitarios y comerciales que se ven desde el exterior o que están situados en vías públicas; los horarios de funcionamiento, las características, y los requisitos,

localización y normas de funcionamiento de los locales públicos destinados al consumo de alimentos y bebidas, la música, el baile, los espectáculos; los comportamientos permitidos en la vía pública ...¹

De modo que la ciudad formal remite a un determinado orden, es decir a un conjunto de reglas. Formales porque se trata de normas pertenecientes a diversos niveles del derecho positivo. Es decir, se trata de reglas estatuidas destinadas a regular la producción, la organización, las formas de apropiación y los usos de la ciudad y los espacios, lugares y artefactos que la constituyen, en sus dimensiones pública y privada.

Desde luego si hablamos de informalidad urbana o de ciudad informal, o alternativamente de irregularidad urbana o, utilizando un lenguaje más fuerte, de ilegalidad urbana, es porque, al menos implícitamente, suponemos que existe una ciudad formal, regular, legal. Es decir, utilicemos el término que utilicemos, el gran supuesto subyacente es que la ciudad informal y la informalidad urbanas, implican procesos que se alejan de un determinado orden formal.

El orden formal urbano tal como lo conocemos en la actualidad, es el producto de un largo proceso de juridización de la ciudad y los procesos a través de los cuales ésta es producida. Obviamente, en cuanto tal, este orden formal urbano lleva la impronta de diversas formas de concebir un orden urbano deseable y, por consiguiente de las clases y grupos sociales y a veces individuos, que en diferentes momentos y circunstancias, estuvieron en condiciones de imponer o promover bajo la forma de normas del derecho positivo, un determinado deber ser de la ciudad. Entre ellos, de modo destacado muchas veces, los expertos cuyos saberes en distintos momentos lograron ser aceptados como adecuados para enfrentar los “males” o “problemas” de la ciudad. Así, la reforma urbana en la ciudad industrial del siglo XIX debe mucho a los higienistas y reformadores sociales. Un buen ejemplo es el Estatuto de la Ciudad sancionado en Brasil en 2001. Una ley que desde mi punto de vista está orientada a establecer un nuevo orden urbano y en cuya paulatina elaboración y promoción jugaron un papel destacado un conjunto de organizaciones sociales y no gubernamentales y de especialistas insertos en universidades, centros de investigación y el sector público, en particular en gobiernos municipales.

La ciudad informal

¹ Las normas y reglas convencionales que operan en la construcción de un orden urbano, pueden traducirse en prácticas que por término medio se apegan al orden formal vigente, es decir el correspondiente a leyes y reglamentos jurídicamente válidos, o pueden distanciarse considerablemente del mismo. En el caso de las ciudades suizas, por ejemplo, la minuciosidad de la reglamentación formal va de la mano con un apego estricto de los ciudadanos al mismo. Ciudadanos que en general no dudarán, ante la constatación de la más mínima infracción, de denunciar a su vecino ante la autoridad, sin intentar previamente exhortar o solicitar al implicado que enmiende su falta.

Si hablamos de ciudad informal necesariamente estamos hablando de espacios urbanos producidos al margen o en contraposición al orden formal. Ahora bien, es un hecho ampliamente aceptado por la mayoría de los estudiosos del tema en América Latina y progresivamente incorporado a las doctrinas urbanísticas progresistas como la instaurada en Brasil a través del Estatuto de la Ciudad, que el orden formal de la ciudad latinoamericana ignoró durante largo tiempo las realidades emergentes de la estructura social, la distribución del ingreso y las condiciones prácticas en las que gran parte de la población urbana accede a un lugar en la ciudad a través de la vivienda.

Tal como se expresa en la presentación del Estatuto de la Ciudad en la edición del mismo realizada por el Instituto Pólis (Pólis, s/d).

¿Cómo se enfrentó el tema del control de la ciudad y de la expansión urbana en las ciudades brasileñas a lo largo de los 40 años de urbanización acelerada? En primer lugar, estableciendo una contradicción permanente entre el orden urbanístico (expresado en la planificación urbana y en la legislación) y la gestión. La planificación –principalmente por medio de Planes Maestros y del tradicional *zoning*- establece una ciudad virtual que no guarda relación con las condiciones reales de producción de la ciudad por el mercado, ignorando que la mayor parte de las poblaciones urbanas perciben bajísimos ingresos y que es nula su capacidad de inversión en una mercadería cara: el espacio construido. “ (pp. 20-21)

“No se trata de la ausencia de planificación y sí de una interacción bastante perversa entre procesos socioeconómicos, opciones de planificación y de políticas urbanas, y prácticas políticas que construyeron un modelo de exclusión en el que muchos pierden y muy pocos son los ganadores” (pp. 19-20).

Pero si esto es estrictamente cierto y aplicable por lo demás a la ciudad latinoamericana en general, también es cierto que el orden formal urbano constituye un componente imprescindible de la ciudad moderna y de lo que esta es potencialmente capaz de proveer a sus habitantes en términos de condiciones de vida y ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía. Una cosa es que el orden urbano formal se haya constituido como un orden excluyente y otra muy diferente que sea posible y conveniente prescindir de algún orden urbano formal. Existen un conjunto de elementos del orden formal correspondiente a la ciudad moderna, y me refiero con ello al paradigma urbano desarrollado en occidente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, que simplemente implican la juridificación de la dimensión pública de la ciudad, incluida la relación entre lo privado y lo público.

Se trata de un paradigma urbano caracterizado por estar construido precisamente sobre la base de una clara delimitación de lo público y lo privado y por el hecho de que al expresarse como proyecto urbano o proyecto de ciudad, construye la ciudad a partir de una determinada concepción del espacio público.

A este respecto cabe señalar que tanto el modernismo funcionalista en su momento como el postmodernismo actual de los enclaves residenciales y

corporativos, constituyen sendas rupturas con el paradigma de la ciudad moderna. El primero porque confunde vivienda con ciudad y separa el uso habitacional de la vida urbana. El segundo porque reemplaza la dimensión pública de la ciudad con un orden basado de modo prácticamente exclusivo en los derechos de propiedad y con ello sustituye al ciudadano por el consumidor.

Por su parte, la ciudad informal y más en general la informalidad urbanas, entendida la primera como la ciudad de la favela y del loteo irregular, y la segunda como ruptura rutinaria del orden urbano público en la producción de bienes y servicios colectivos, también presenta, por razones diferentes, como problema central grandes limitaciones en lo que respecta a la producción de la dimensión pública de la ciudad.

Dejaré de lado aquí la cuestión de la informalidad urbana en cuanto fenómeno más difuso y generalizado que la propia ciudad informal, para concentrarnos en ésta en cuanto tipo y forma específicos de producción del espacio urbanizado.

En este sentido, la ciudad informal es la ciudad producida a partir de la vivienda cuya implantación antecede a una urbanización paulatina y en general problemática de las áreas de este modo incorporadas al uso habitacional. Se corresponde con lo que habitualmente denominamos en México urbanización popular, es decir una forma de producción de la ciudad que tiene como rasgos constitutivos la irregularidad jurídica en el parcelamiento y la propiedad del suelo y la producción progresiva tanto de la vivienda como de los bienes colectivos. Se trata de un contexto urbano que puede ser caracterizado por los siguientes rasgos generales:

1. La organización y características del espacio público son el resultado de procesos más o menos azarosos orientados por el modo y las circunstancias en las que se produjo el proceso de parcelación y apropiación del suelo. Cuando la ciudad informal es el producto de operaciones en una escala significativa y la topografía lo permite, la traza suele presentar una estructura regular, pero de todos modos el espacio público tiende a resultar reducido al espacio de circulación, sin diferenciación en muchos casos del área de circulación vehicular y el área de circulación peatonal.
2. Las edificaciones se desarrollan, en su gran mayoría, de acuerdo con un saber empírico ajeno al orden urbano formal y tienden a ocupar todo el área disponible en cada terreno. Las viviendas se mejoran y amplían e incorporan usos no habitacionales, ignorando de modo generalizado el orden urbano formal.
3. Los usos del suelo, evolucionan de acuerdo con las necesidades de comercio y servicios de proximidad y la aparición de centralidades locales inducidas por la

presencia de alguna vialidad principal y el flujo de los medios de transporte público.²

4. Las prácticas urbanas y los usos del espacio público, es decir lo que en el nivel formal remite al orden reglamentario urbano, se presentan organizados, en el mejor de los casos, en términos de una urbanidad de usos y costumbres que responde a reglas de convivencia que incluyen la aceptación pragmática de múltiples formas de apropiación y usufructo del espacio público para fines privados. Y, en el peor, la aplicación de mecanismos coactivos por parte de grupos de interés organizados y, en el límite, de la delincuencia organizada.

Ahora bien, cuando nos referimos a la ciudad informal de hecho estamos hablando de diferentes formas de producir informalmente la ciudad. Al mismo tiempo, creo que la puesta en relieve de la modalidad favela en Brasil, aunque seguramente justificado, dada su relevancia en particular en ciertas ciudades, tiende a ocultar o al menos opacar otras modalidades de lo que en México denominamos genéricamente como urbanización popular. Implícitamente los especialistas brasileños colocan en planos diferentes lo que en México constituye la modalidad absolutamente dominante: los procesos de urbanización basados en loteos irregulares y la favela.

Como variante genérica de la ciudad informal ésta última corresponde a la modalidad de asentamiento popular originado en procesos de invasión u ocupación de hecho de un área no urbanizada. Al menos en el caso de las antiguas favelas de Rio de Janeiro, algunas notas distintivas que parecen caracterizar su evolución son las siguientes:

1. Constituyen una ruptura socio-espacial ostensible con el tejido urbano cercano o adyacente (véase Lopes de Souza, 1999, pp. 180-197).
2. Presentan una persistencia de grados significativos de precariedad de los espacios públicos, la infraestructura y los servicios públicos.
3. El monopolio de la coacción física por parte de los poderes públicos es desafiado con éxito por quienes controlan actividades ilegales al interior de cada favela, en particular el narcotráfico (Lopez de Sousa, *Ibid.*)
4. El hecho de habitar en un favela opera como estigma, aplicado incluso por pobladores de asentamientos populares constituidos bajo modalidades diferentes a la correspondiente a la favela (véase p.e. Caldeira, 2000, cap. 8).

Ahora bien, tanto para Rio de Janeiro como para Sao Paulo, se señala que la proporción de ciudadanos que habitan en las favelas experimentó considerables

² La posibilidad de transformación y crecimiento de la vivienda y de utilización del predio ocupado por la misma para aprovechar las oportunidades económicas que la propia evolución del barrio, sin la sujeción a las restricciones imperantes en la ciudad formal, constituyen lo que Pedro Abramo ha denominado como libertad urbanística (véase Abramo, 2002).

incrementos en los años noventa³. Aparentemente esto habría implicado un aumento de las densidades de población. Un dato que contrasta con el ciclo observable en los procesos de urbanización popular en la ciudad de México, en los cuales la crisis de los años ochenta coincide con una notable expansión del área urbanizada y a largo plazo la continuidad en la oferta irregular de suelo converge con la reducción de densidades en áreas que hace algunas décadas fueron a su vez el escenario de procesos de expansión. Me pregunto si esto ha significado un aumento de las densidades o se trata de un crecimiento en extensión de las favelas.

Un dato interesante y contrastante con este panorama es lo que podemos observar en el caso de la ciudad de México. Allí, la continuidad del proceso de oferta irregular de suelo converge con la reducción de densidades en áreas que en décadas anteriores fueron a su vez el escenario de procesos de expansión periférica vía procesos de urbanización popular.

Creo que para entender este contraste conviene detenerse en el modo que en el caso de la favela se constituye un mercado inmobiliario informal, definido por Pedro Abramo define como *racionado*, y en el de las colonias populares de México, éstas se *originan* en un mercado informal de suelo.

³ Luicio Kowarick, refiriéndose a la precarización del trabajo y al estancamiento de la movilidad social ascendente a partir de la década de los ochenta, señala que

“... hay un elemento crucial en la determinación del patrón de vida urbana, la vivienda, que debe ser resaltado con énfasis debido a la precariedad de buena parte de las viviendas ya que no existen políticas de vivienda en el país, (...) Me refiero particularmente a las *favelas* —entendidas como ocupaciones de tierras ajenas, públicas o privadas— que congregan 25 % de la población de Belo Horizonte, 28 % en Río de Janeiro y Fortaleza, 40 % en Recife, la tercera parte de los habitantes de Salvador y la mitad de los que viven en Belem, (...)”

Y agrega

Destaco el caso del municipio de Sao Paulo porque se conocen algunos procesos de favelización. En primer lugar, conviene subrayar su ritmo de crecimiento, pues si a mediados de la década de 1979 los *favelados* representaron no más que el 1.6 % de la población de la ciudad (...), en 1987 alcanzaron los 813 mil (habitantes), correspondiendo al 8.9 % los habitantes; proporción que al iniciarse la década de los 1990 aumentó a más de 1.9 millones de paulistanos, o sea, 20 % de los residentes (Kowarick, 2002: 196)

Por su parte Adrina Montefusco señala que

Para que possa haver uma verdadeira política habitacional, deve ser levado em conta o acelerado crescimento das favelas cariocas. Segundo os dados da sinopse preliminar do Censo Demográfico de 2000, a taxa de crescimento da população municipal entre 1991 e 2000 foi de 6,88%, enquanto que a da população favelada foi de 23,85%. São números bastante expressivos, e mostram uma transferência da população antes inserida na cidade formal para as favelas (Montefusco, 2002).

La teoría económica de la favela y la lógica social de la urbanización popular

Las investigaciones de Pedro Abramo muestran que existe en las favelas de Rio de Janeiro un activo mercado inmobiliario y que gran parte de este mercado corresponde a movimientos residenciales intra-favela. De acuerdo con una síntesis de los hallazgos resultantes de sus investigaciones sobre el mercado inmobiliario de las favelas (Abramo, 2001).

No existe competencia entre el mercado inmobiliario formal y el informal. Ello se debe a que el carácter informal del mercado de trabajo en el que participan los habitantes de las favelas bloquea la entrada en el mercado inmobiliario formal, lo que a su vez induce la formación de un “mercado racionado”

La existencia de un grado significativo de heterogeneidad social dentro de cada favela y entre distintas favelas, es un elemento que permite explicar la segmentación del mercado inmobiliario intra-favela.

Las preferencias locacionales de los habitantes, están relacionadas con la proximidad a las fuentes de trabajo y las relaciones de vecindad, pero ambas tendrían como referente común la red de relaciones sociales construida en la favela. Sin embargo, la proximidad espacial de las fuentes de ingreso continúa teniendo un fuerte significado. Pedro Abramo menciona como un caso muy evidente de dependencia locacional el reclutamiento de fuerza de trabajo para el tráfico dentro de la comunidad.

En general la dinámica económica interna de la favela está sustentada en la confianza y la reciprocidad. La economía de la proximidad provee a su vez de tres diferentes definiciones de proximidad –topológica, clasificatoria y organizada- (Ibid: 5) las que a su turno proporcionan elementos para la interpretación de los fenómenos económicos que tienen lugar en la favela, incluidos los relacionados con el mercado inmobiliario y la movilidad residencial (Ibid: 6).

En conjunto la permanencia en la favela aparece vinculada a preferencias de accesibilidad, preferencias de vecindad y preferencias de estilo de vida.

Por último, en la formación de precios intervienen como elementos determinantes la asimetría en la información, el carácter autoreferencial de la formación de los precios y la libertad urbanística de la que gozan los propietarios informales en la favela.

Ahora bien, me parece que estos hallazgos son válidos en un contexto específico, condición de la cual entiendo que es consciente Pedro Abramo. Y ese contexto específico me parece que puede ser definido a partir de dos rasgos fundamentales: 1) la continuidad de la irregularidad jurídica como parte constitutiva del orden urbano local de la favela, 2) el carácter racionado del mercado inmobiliario en la favela, el cual, por mi parte considero que más que relacionarse con la informalidad del mercado de trabajo, tiene que ver con que, al menos en el

caso de Rio de Janeiro, la favela con una localización central o pericentral sólo puede crecer densificándose.

¿Pero qué sucede cuando la irregularidad jurídica es percibida como una condición transitoria o secundaria y existen condiciones para que un determinado modelo de urbanización popular se reproduzca a través del crecimiento en extensión del área urbanizada? Esto es precisamente lo que ocurre en el caso de las llamadas colonias populares en México. Allí la lógica socio-económica del mercado irregular de suelo de bajo costo se puede resumir en las siguientes características.

La oferta se reproduce por medio de la incorporación irregular de suelo periférico para uso habitacional popular.

Los precios de oferta son significativamente más bajos que los correspondientes al mercado formal, debido a la localización del suelo, a la ausencia de inversión en infraestructura y servicios y a la irregularidad jurídica.

La evolución de los precios expresa la evolución de las externalidades positivas: cambios en la localización relativa de cada "colonia" debido a la expansión de los medios de transporte y la implantación de grandes equipamientos en las áreas formales cercanas; introducción de infraestructuras, servicios y equipamientos locales; regularización fundiaria.

No sólo los precios explican la opción por la alternativa de adquisición de un lote en condiciones irregulares, sino también que la oferta, al menos la relacionada con nuevos desarrollos informales, se adapta a la demanda mediante condiciones flexibles de pago. En un mismo lugar los lotes pueden ser vendidos al contado o en un número variable de pagos y, por supuesto, el crédito no requiere de las garantías y requisitos formales del crédito bancario y comercial. Por otro lado, todo ello implica que los costos monetarios de transacción son nulos.

La demanda, sobre todo la inicial, corresponde predominantemente a familias en la fase temprana de su ciclo vital, es decir parejas jóvenes con hijos pequeños o en edad escolar, las cuales adquieren un lote como alternativa a la vivienda alquilada o a la situación de vivienda compartida.

Todo el proceso adquiere sentido en términos de las expectativas de consolidación paulatina de los barrios populares y la autoproducción progresiva y autofinanciada de la vivienda.

El proceso de consolidación lleva consigo el aumento de los precios de acceso, lo cual a su vez implica el incremento en la heterogeneidad social de los asentamientos. Heterogeneidad que en parte va acompañada del mejoramiento de los ingresos y la condición social de al menos una parte de las familias pioneras. En los casos de barrios populares que han quedado muy bien situadas en términos de la organización del tejido urbano metropolitano y que poseen

continuidad física con la ciudad formal (o, para el caso, formalizada), se pueden observar verdaderos procesos de gentrificación con el arribo de familias encabezadas por profesionales de clase media. Y, en general, los barrios antiguos ya regularizados o al menos con altos grados de consolidación urbana, son difíciles de distinguir de los originados formalmente.

Por último, la continuidad del proceso de lotificación / expansión – consolidación – lotificación / expansión, asentado en la permisividad oficial, la inversión pública y los procedimientos de regularización, implica la existencia de vasos comunicantes entre la ciudad formal y la informal. Por lo mismo, el mercado informal no opera en México como un mercado racionado y la residencia en una colonia popular no implica un etiquetamiento social específico, de modo que la proximidad clasificatoria a la que se refiere Pedro Abramo, constituye un fenómeno escasamente presente en los barrios populares.

En todo caso, si existe una segmentación del mercado inmobiliario informal, se trata sobre todo de una segmentación espacial, la cual opera también en el mercado formal. A escala metropolitana, las preferencias locacionales aparecen fuertemente marcadas, en todos los niveles sociales, por las trayectorias residenciales, el conocimiento parcial y fragmentado de la metrópoli y la familiaridad con ciertas porciones del tejido metropolitano.

En suma, en las condiciones reseñadas, la producción y reproducción de la ciudad informal bajo la modalidad de barrios populares de autoconstrucción, opera como un mecanismo de desregulación / regulación, indirecto, tortuoso incluso, y sin duda marcado en buena medida por una lógica política clientelar, del mercado de suelo de bajo costo destinado a vivienda popular.

La formalización de la ciudad informal

Actualmente la opinión absolutamente dominante en materia de asentamientos irregulares es que los mismos deben ser objeto de programas de regularización fundiaria que otorguen seguridad jurídica a los pobladores respecto de la tenencia de su vivienda. Desde la perspectiva neoliberal a la De Soto, esto es necesario sobre todo para desarrollar los derechos de propiedad. Desde una perspectiva progresista, se trata en cambio de un paso necesario para hacer efectivo el derecho a la ciudad y de lo que se trata es de desarrollar dispositivos capaces de otorgar vigencia en ella a la dimensión pública de la ciudad. En el caso de las favelas, me parece que el verdadero desafío consiste en integrarlas física y socialmente al resto de la ciudad. Sin embargo esto implica ciertos dilemas. De los cuales me limitaré aquí a enunciar dos que me parecen fundamentales.

El primero de estos dilemas consiste en cómo hacer para integrar, formalizando, un tipo de espacio urbano cuyas características aparecen totalmente imbricadas con una economía popular que prospera y se reproduce en el marco de la informalidad, cuando no de la ilegalidad en el sentido fuerte del término. El segundo es cómo institucionalizar, como me parece que lo hace el Estatuto de la

Ciudad, la política de regularización de la ciudad informal y al mismo tiempo impulsar un modelo *regulado* de urbanización popular. Sin duda no puede esperarse que la respuesta al primer dilema provenga de un texto legal, aunque el desarrollo de un marco normativo adecuado seguramente podría contribuir a ella.

Pero en cuanto al segundo dilema, podría decirse que El Estatuto de la Ciudad no lo resuelve sino que lo incorpora como parte del marco normativo. En efecto, dicho estatuto su artículo segundo establece que “La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales”. La directriz XIV consiste en la “regularización fundiaria y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, tomándose en consideración la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales”.

La directriz XV establece a su vez la “simplificación de la legislación de parcelamiento, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias, con vistas a permitir la disminución de los costos y el aumento de la oferta de lotes y unidades habitacionales”.

Es decir, la directriz catorce establece la formalización y mejoramiento urbano de los barrios populares y la quince la reforma de las normas aplicables de la urbanización del suelo en las perspectiva de hacerlo accesible a los sectores populares.

Lo interesante de esta legislación es que abre la puerta a la institucionalización de la regularización de la propiedad y de los procesos de urbanización irregular. En este sentido parecería que la posibilidad de que la directriz XIV genere una oferta de suelo alternativa a la urbanización irregular es la implementación muy ágil de instrumentos capaces de producir una oferta de suelo de bajo costo que se anticipe a la oferta irregular. Al respecto existe un evidente *tradeoff* entre el propósito expresado por la directriz XV, aumentar la oferta de suelo formal y abaratar su costo y los de la directriz XIV, regularización fundiaria y urbanización de asentamientos populares.

Y me refiero en particular a la oferta de suelo urbanizado, porque es esta la única modalidad de política de vivienda popular que, en las condiciones actuales, puede aspirar a competir seriamente en las ciudades latinoamericanas con los procesos de urbanización irregular.

BIBLIOGRAFIA

Abramo, Pedro (2001). “Four notes on the economic theory of slums: residential locational and real state market”, trabajo presentado para el curso *Mercados Informales: Regulación de la Tenencia de la tierra y Programas de Mejoramiento Urbano*, Cambridge, Mass., 8 a 12 de octubre de 2001, Lincoln Institute of Land Policy.

- Caldeira, Teresa P.R. (2000). *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*, University of California Press, Berkeley, 487 pgs.
- Duhau, Emilio (1998). *Hábitat Popular y Política Urbana*, Porrúa / UAM-A, México, 304 pgs.
- Kowarick, Lúcio (2002). "Vivir en riesgo: sobre la vulnerabilidad en el Brasil urbano", en M. Calderón, W. Assies, T. Salman (coords.), *Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán / IFE Michoacán, Zamora, pp. 187-217.
- Lopes de Souza, Marcelo (1999). *O Desafio Metropolitano. Um Estudo sobre a Problemática Sócio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 366 pgs.
- Polis (s/d). *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*.