

CAPÍTULO XVI

LA CONSTRUCCIÓN DEL “DERECHO A LA CIUDAD” EN BRASIL

EDÉSIO FERNANDES*

*“Il faut penser l'impossible pour saisir
tout le champ du possible”.*

HENRI LEFEBVRE

1. INTRODUCCIÓN

Desde que HENRI LEFEBVRE, filósofo y sociólogo francés, acuñó a fines del decenio del sesenta el concepto del “derecho a la ciudad”, este ha inspirado una renovada discusión teórica y diversas formas de acción sociopolítica, inicialmente en Latinoamérica y más recientemente en muchas otras regiones y contextos. Este concepto, por lo general, se ha entendido con una perspectiva filosófica y política combinada, que brinda la esencia para la formulación tanto de un discurso general sobre los derechos y la justicia social como para un enfoque más específico del desarrollo urbano, basado en los derechos. Sin embargo, se ha prestado muy poca atención a la naturaleza legal y las implicaciones de ese concepto. En realidad, ¿que significa exactamente el “derecho” a la ciudad en términos legales y que implica? Son estas preguntas importantes —en términos legales y teóricos y sociopolíticos—, en especial en la situación actual de las políticas urbanas, en la que países como Brasil han incorporado ya formalmente la noción del “derecho a la ciudad” en sus sistemas legales nacionales, en forma explícita o parcial, y en la que existe una creciente movilización internacional que busca lograr en un futuro cercano una “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” aprobada por la ONU.

* Jurista y planificador urbano; miembro de DPU-Associates (Unidad de Planificación del Desarrollo del University College London), del Cuerpo Docente del Lincoln Institute of Land Policy del Institute for Housing and Urban Development Studies.

Este trabajo tiene por objetivo discutir los aspectos principales de este proceso de construcción legal del "derecho a la ciudad" en Brasil. Tras una breve discusión sobre la contribución siempre inspiradora de LEFEBVRE al debate sobre las políticas urbanas, el trabajo proveerá un análisis general del papel central que desempeña el orden legal en la determinación del patrón exclusivista del desarrollo urbano en Brasil y la función que un orden legal redefinido puede tener en los procesos de reforma urbana, inclusión socioespacial y desarrollo sostenible. Se pondrá especial acento en las principales dimensiones e implicaciones del Estatuto de la Ciudad de 2001, el marco legal principal que rige el desarrollo y la gestión urbanos en el país, que explícitamente reconoce el "derecho a la ciudad" como un derecho colectivo, para continuar con una introducción a la "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad" propuesta. A manera de breve conclusión, se argumentará que si bien se ha avanzado mucho en la concreción real del "derecho a la ciudad" en Brasil, todavía existen graves problemas y obstáculos que superar y, como resultado, se necesita una renovada movilización sociopolítica en el país para la completa adopción del nuevo orden urbano-legal.

El caso brasileño merece mayor difusión internacional, no solo porque proporciona bases sólidas para un mayor desarrollo del derecho internacional en el área del derecho urbano, sino también porque brinda elementos firmes para viabilizar el desarrollo de una teoría lefebvriana de los derechos en la que el "derecho a la ciudad" se entienda no solo como un valor sociopolítico o filosófico, sino también como un derecho legal.

A) El proceso brasileño

Como resultado de un proceso de rápida urbanización durante las últimas cuatro décadas, Latinoamérica es la región más urbanizada del mundo en desarrollo, con más del 75 por ciento de su población en zonas urbanas; en Brasil, el 83 por ciento de la población total vive en ciudades. El desarrollo del modelo socioeconómico que ha requerido una rápida urbanización en la región produjo ciudades fuertemente marcadas por la presencia de áreas periféricas precarias. A pesar de las muchas diferencias existentes en los procesos de desarrollo urbano verificados en la región, en general la organización trajo consigo procesos combinados de exclusión social, segregación espacial y degradación ambiental. Según datos de diversas fuentes, 26 millones de personas en el Brasil viven en zonas urbanas sin acceso al agua, 14 millones no reciben el servicio de recolección de residuos, 83 millones no están conectadas a los sistemas de alcantarillado, y el 70 por ciento de las aguas

residuales recibidas por el sistema no recibe tratamiento alguno. Otros datos sugieren que a pesar de las grandes instancias involucradas, 52 millones de brasileños se trasladan a pie a su trabajo a causa de los altos costos del transporte público. El déficit habitacional nacional se ha estimado en 7,9 millones de unidades; lo que es aún más alarmante, el número de propiedades vacantes existentes se ha estimado en 5,5 millones de unidades. La violencia urbana está en aumento, en especial en las zonas periféricas¹.

En particular, una de las características principales del desarrollo urbano en los países latinoamericanos es que la producción social del espacio urbano se ha promovido cada vez más mediante procesos informales de acceso a la vivienda y tierra urbanas. Decenas de millones de brasileños no han tenido otro acceso a la tierra y vivienda urbanas que los que les brindan procesos y mecanismos informales y, en su mayor parte, ilegales. Si bien los datos no son precisos, es realista decir que más del 50 por ciento de las personas que viven en áreas urbanas han tenido acceso a la tierra y la vivienda mediante procesos informales. Como ha sucedido también en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, por muchas décadas los brasileños han estado construyendo por sí mismos un hábitat precario, vulnerable e inseguro en *favelas*, subdivisiones de tierra irregulares y clandestinas, proyectos irregulares de vivienda, viviendas frente-contrafrente, y ocupando cada vez más la tierra pública, laderas empinadas, áreas de preservación, embalses y riberas.

Como resultado de la combinación de mercados de tierras especulativos, sistemas políticos clientelistas, prácticas de planificación urbana elitistas y regímenes legales exclusivistas —que han sostenido desde hace mucho los derechos legales de propiedad individual sobre el principio constitucional de la función social de la vivienda—, desde hace tiempo el proceso de desarrollo urbano informal brasileño no ha sido una excepción, sino la principal forma socioeconómica de producir espacio urbano en el país. Es un fenómeno que ha estructurado el orden urbano consolidado de Brasil, y como tal debe enfrentarse. En muchas y diversas formas, durante los últimos dos decenios el proceso de acceso informal a la tierra y la vivienda ha aumentado en las ciudades grandes, medianas e incluso pequeñas. En realidad, a pesar de la asociación que habitualmente se hace entre el desarrollo urbano informal y las grandes ciudades (todas las ciudades con más de 500.000 habitantes tienen *fave-*

¹ Pueden hallarse datos sobre el proceso de urbanización en el Brasil en muchas fuentes, la principal es el sitio del Instituto de Geografía y Estadística brasileño: IBGE (www.ibge.gov.br).

las), la ocupación precaria e ilegal del territorio puede identificarse también en todas las ciudades y regiones del país. De acuerdo con datos oficiales, existen *favelas* en el 80 por ciento de las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes y en el 45 por ciento de aquellas que tienen entre 20.000 y 100.000 habitantes. Los asentamientos irregulares pueden identificarse cada vez con mayor frecuencia en las ciudades pequeñas, de las ciudades con menos de 20.000 habitantes, el 36 por ciento tiene subdivisiones de tierra irregulares y el 20 por ciento *favelas*. Si bien no puede de ninguna manera reducirse a los grupos sociales más pobres, la producción informal del hábitat en las áreas urbanas entre esos grupos debe enfrentarse con urgencia, dadas las graves implicaciones socioeconómicas, urbanas, ambientales y políticas del fenómeno, no solo para los residentes de los asentamientos informales, sino también para la población urbana en su conjunto².

Muchas han sido las discusiones sobre las causas de este fenómeno, lo que generó una rica tradición de investigación urbana en la que los análisis específicos económicos, sociales, políticos y culturales han sido reemplazados por discursos interdisciplinarios. Más recientemente, se ha enfatizado que esta notable tradición brasileña, en realidad latinoamericana, de la investigación urbana no ha prestado atención a un factor fundamental, la función del orden político-legal liberal en la determinación de los patrones exclusivistas del desarrollo urbano en la región. Análogamente, dado el creciente aunque todavía frágil proceso de redemocratización en la región, se han enfatizado particularmente las posibilidades que un nuevo orden urbano-legal que rija los procesos de uso y desarrollo del suelo puede llegar a tener en la promoción de un proceso de reforma urbana comprometido con los principios de inclusión socioespacial y sostenibilidad ambiental.

En Brasil y en varios países latinoamericanos, académicos, políticos y administradores urbanos, y sobre todo movimientos sociales urbanos y ONG han comprendido gradualmente que hay manera en que la reforma urbana pueda promoverse en la región sin impulsar también una profunda reforma político-legal que afirme un nuevo conjunto de derechos de ciudadanía. Se ha tornado claro además que los importantes desarrollos promovidos por aquellas administraciones locales comprometidas con la causa de la reforma urbana han encontrado obstáculos, límites e incluso barreras infranqueables en las disposiciones obsoletas de los órdenes

² He escrito sobre los asentamientos informales en el Brasil por más de 20 años; véase, por ejemplo, FERNANDES (1993; 2000a; 2002a; 2002b).

urbano-legales nacionales dominantes. Como resultado de la creciente movilización sociopolítica —no solo de los movimientos sociales urbanos, sino también de los sectores del capital inmobiliario productivo dañados por el orden legal predominante que todavía apoya ampliamente las prácticas especulativas depredadoras de la tierra—, Brasil y algunos otros países latinoamericanos han experimentado un importante proceso de cambio legal, contribuyendo de esta manera a habilitar un nuevo campo de la ley pública, concretamente el derecho urbano.

Este movimiento sociolegal se ha inspirado en gran medida y desde hace tiempo por el trabajo seminal de HENRI LEFEBVRE, y su concepto del “derecho a la ciudad” se ha aceptado como marco político-filosófico que han de seguir movimientos sociales, ONG y algunos gobiernos locales e incluso nacionales en la región. En gran medida, como resultado de esta creciente movilización, desde el decenio del setenta se han realizado continuos intentos en países como Brasil y Colombia para materializar ese concepto, no solo en términos sociopolíticos, sino también legales, para que el “derecho a la ciudad” se convierta en un derecho legal, y no sea solo una noción política. La aprobación de la ley n. 388 de 1997 en Colombia y 10257 de 2001 en Brasil —el estatuto de la ciudad, internacionalmente aclamado—, son avances muy significativos en este proceso.

Más recientemente, otra movilización sociopolítica inspiradora ha sucedido y crecido en la región. Solicita la aprobación de la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” que, de resultar adoptada por las Naciones Unidas, se convertirá en un desarrollo sin precedentes en el derecho internacional, en particular dentro del actual contexto mundial, en que para 2007 el 50 por ciento de la población mundial estará viviendo en ciudades.

2. HENRI LEFEBVRE: POR UN NUEVO CONTRATO POLÍTICO DE CIUDADANÍA SOCIAL PARA AFIRMAR EL “DERECHO A LA CIUDAD”

Si bien existe un considerable reconocimiento reciente, en especial gracias a los trabajos de autores angloparlantes, la verdad es que la totalidad de la contribución fundamental de LEFEBVRE a la investigación urbana todavía necesita ser debidamente apreciada en el plano internacional. Siguiendo el tardío descubrimiento del trabajo de LEFEBVRE por DAVID HARVEY, cuando estaba terminando su igualmente influyente *Social justice and the city* (1973), y con la traducción de algunos de los libros de

aquel, una cantidad creciente de estudios en idioma inglés han explorado la noción del “derecho a la ciudad” con una perspectiva sociopolítica³.

Sin embargo, una reevaluación profunda de su trabajo se necesita desde hace ya mucho tiempo en Francia y el resto del mundo. Como una vez dijo CHRISTIAN TOPALOV (1989), tal vez el camino de la investigación urbana en Francia y el resto del mundo había sido muy diferente si la contribución de LEFEBVRE no hubiese sido dejada de lado por la enorme influencia política y académica de *La question urbaine* (1972) de MANUEL CASTELLS. Algunos de los libros de LEFEBVRE, como por ejemplo *La révolution urbaine* (1970) y en especial *La production de l'espace* (1974), son todavía recursos fundamentales de aguda perspicacia y esclarecedores análisis sobre aspectos socioeconómicos, políticos y culturales fundamentales del desarrollo urbano, en particular de las dinámicas del mercado de tierra urbana. Algunas de sus ideas fueron incluso visionarias: mucho antes de que el concepto se extendiese, LEFEBVRE ya hablaba del fenómeno de la globalización (“mondialisation”).

Si bien el concepto del “derecho a la ciudad” fue inicialmente propuesto en dos de sus libros, *Le droit à la ville* (1968) y *Espace et politique* (1973), creemos que la elaboración más coherente de LEFEBVRE sobre la naturaleza de este concepto puede encontrarse en un libro con menor difusión, *Du contrat de citoyenneté* (1990), en el que el concepto original fue ampliado y provisto de mayor contenido sociopolítico, y en el que la importancia de reformar la antigua tradición liberal de los derechos de ciudadanía fue enfáticamente argumentada.

En realidad, más de doscientos años han transcurrido desde la aprobación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de 1789, la piedra basal del orden democrático. A lo largo de este período, como resultado de guerras, luchas políticas y todo tipo de movimientos sociales, el conjunto de derechos humanos originalmente afirmado ha sido gradualmente reconocido, ampliado e incorporado en la vida diaria de las personas y los grupos sociales, expresando de esa forma las necesidades, interrogantes y reclamaciones de cada período histórico. Sin embargo, a pesar de los profundos cambios socioeconómicos, políticos y territoriales sucedidos durante los últimos dos siglos, en particular aquellos provocados por los procesos combinados de la industrialización y la urbanización, no puede decirse lo mismo del conjunto de derechos de los ciudadanos, que continúan siendo, en gran medida, los mismos derechos políticos estipulados originalmente en 1789. En este

³ Véase, entre otros, MITCHELL (2003).

contexto, LEFEBVRE argumentó que actualizar la Declaración de los Derechos de los Ciudadanos era de la mayor importancia para crear las nuevas condiciones político-legales, en orden a afirmar una noción de ciudadanía social que expresara en forma eficaz las relaciones sociales contemporáneas, esto es, las nuevas relaciones que se han formado entre las personas, dentro de la sociedad y entre las personas y la sociedad.

Este es un desafío más importante aun en el estado actual de la globalización económica, que amenaza las formas políticas tradicionales de organización social y del Estado nacional. La formulación y materialización de un nuevo contrato político de ciudadanía social, que reconozca y legalice los derechos de los ciudadanos a participar en forma completa y activa en la sociedad política y civil es la condición *sine qua non* para la expansión y la profundización de la democracia. Una ampliación de esas características de los derechos de ciudadanía es aún más importante para promover la gobernabilidad democrática de las ciudades: las ciudades y la ciudadanía son en definitiva la misma cuestión. Un nuevo contrato político reemplazaría entonces las bases de la noción tradicional del “pacto social” que ha determinado el marco de legalismo liberal de larga data todavía dominante en Latinoamérica. Al remarcar la profunda influencia del concepto abstracto del “pacto social” de ROUSSEAU en la determinación del pensamiento político y legal liberal, todavía hegemónico, y en los sistemas político-legales concretos en los que resultó, LEFEBVRE afirmó que, por medio de negociaciones y luchas políticas, las sociedades contemporáneas habían llegado gradualmente a proteger a las partes y participantes más débiles, es decir, los inválidos, los niños, los ancianos, las mujeres, etc. —en breve, todos aquellos excluidos de los límites originales del humanismo antropocéntrico típico de la época de ROUSSEAU—. Es un hecho que la noción de derechos humanos se ha ampliado y diversificado a lo largo del tiempo, con el reconocimiento y la posterior expansión de nuevos derechos, por ejemplo a la salud, la educación, el trabajo y la jubilación, y ha terminado en la amplia variedad de tratados, declaraciones y convenciones de la ONU. En particular, el derecho a la propiedad, considerado originalmente un derecho natural, ya no se concibe como una expresión de la propia esencia de la naturaleza humana.

Sin embargo, LEFEBVRE también argumentó que, en la medida en que los derechos de los ciudadanos están comprometidos, los límites originales de la teoría de ROUSSEAU requieren una urgente redefinición para permitir la expansión, el refuerzo y la habilitación de la esfera de la sociedad civil para absorber el ámbito del Estado y la política. Los dere-

chos de ciudadanía originales se explicitaron claramente: el derecho a circular libremente en el territorio nacional; el derecho a la opinión con la excepción de las disposiciones legales vigentes; y sobre todo, el derecho a votar, esto es, el derecho a la representación política. LEFEBVRE subrayó que, a pesar de su origen burgués, esas nociones y derechos no debían subestimarse —como sucede en la postura de los grupos radicales, que a menudo menosprecian el Estado de derecho como un mero instrumento de dominación sociopolítica—, dadas las condiciones para su materialización efectiva en sistemas sociolegales y políticos y especialmente dadas sus amplias implicaciones para la vida diaria de la gente. El papel de la democracia representativa como el proceso *par excellence* para la representación de los diversos intereses sociales, como un compromiso histórico, y como el factor fundamental en la formación de los Estados en el orden mundial, tampoco puede desdeñarse. Más aún, en la misma forma en que los desarrollos sociopolíticos significativos han fomentado la actualización de la noción contemporánea de los derechos humanos, la noción de la democracia representativa ha atravesado reformas importantes, aunque todavía insuficientes.

Sin embargo, LEFEBVRE insistió en que, con los profundos cambios socioeconómicos que han ocurrido durante los últimos dos siglos, la brecha entre los derechos del hombre actualizados y el todavía anacrónico conjunto de derechos de los ciudadanos ha aumentado enormemente, comprometiendo así la existencia misma del orden democrático. En especial en el contexto contemporáneo de la globalización económica y el así llamado neoliberalismo político, y dada la forma en que los cambios tecnológicos y la migración masiva, entre otros factores, han generado nuevas formas de dependencia e interdependencia entre los Estados, las sociedades y las personas, los derechos de los ciudadanos no pueden ya reducirse a ese mínimo vital reconocido por la Declaración de 1789 y como tales congelarse como manifestaciones de ese período histórico particular. LEFEBVRE argumentó que, más que nunca en la historia de la humanidad, los hombres contemporáneos son una síntesis de su vida social, familiar y profesional, y que las diferencias individuales no podrían ignorarse ya. Sin embargo, los ciudadanos contemporáneos no pueden definirse por su apellido y lugar de residencia; deben, en cambio, definirse por la forma en que participan de una red de prácticas sociales distintivas en su familia, profesión y hábitat —en una ciudad, región y país—, con el orden estatal, estableciendo de esa manera vínculos con múltiples culturas y obligaciones en favor de una sociedad pluralista.

En este contexto las relaciones entre los miembros de la sociedad, y la relación entre ellos (la nación) y el Estado, deben redefinirse más allá de los términos del contrato social original de ROUSSEAU. Esta relación —la de la ciudadanía social— requiere estipular nuevas condiciones político-legales que van más allá de los derechos tradicionales de la representación democrática. Estipular esos derechos implica inicialmente negociarlos para luego formular un nuevo contrato político de ciudadanía social que no puede reducirse al derecho a votar, ni ciertamente a su dimensión política, sin considerar otras importantes dimensiones sociales y culturales.

LEFEBVRE nos recuerda que la ciudadanía es siempre una fuente de obligaciones —por ejemplo, pagar impuestos, declarar ingresos y cumplir con el servicio militar—, pero el concepto tradicional y todavía dominante no incluye otros derechos políticos más allá del derecho a votar, la mera elección de un representante. Si ROUSSEAU distinguió la política del pacto social, considerando aquella un mero efecto circunstancial de la “voluntad general” subyacente a este, LEFEBVRE propuso una fórmula contemporánea para la ciudadanía social, expresando un “proyecto social” que exigía un nuevo contrato político entre el Estado y los ciudadanos para reducir la brecha entre el Estado y el gobierno, y entre el poder institucional y el poder de la sociedad civil.

Resumiendo: la calidad de la condición de ciudadanía hoy implica el reconocimiento de otros derechos políticos que han emergido durante los dos últimos siglos y que están fuertemente vinculados con los requisitos de la vida diaria en el mundo moderno, pero que todavía no se han explicitado ni materializado completamente.

En su trabajo LEFEBVRE sugirió algunos de estos derechos políticos interrelacionados que todavía deben reconocerse en su totalidad: el derecho a la información; el derecho a la expresión; el derecho a la cultura; el derecho a la identidad en la diferencia y en la igualdad; el derecho a la autoadministración, esto es, el control democrático de la economía y la política; el derecho a los servicios públicos y no-públicos; y sobre todo, el “derecho a la ciudad”. El “derecho a la ciudad” básicamente consiste en el derecho de los residentes de las ciudades a disfrutar completamente de la vida urbana, con todos sus servicios y ventajas —el derecho a habitar— y también a tomar parte en la gestión de las ciudades —el derecho a participar—. En otras palabras, LEFEBVRE subraya la necesidad del reconocimiento completo de los valores de uso para corregir

el desequilibrio histórico resultante del excesivo énfasis en los valores de cambio típicos de la producción capitalista del espacio urbano. Este vínculo fundamental entre las ciudades y la ciudadanía se ha tornado imprescindible, dada la creciente urbanización de la sociedad contemporánea en el entorno global.

El desafío es discutir las condiciones para la formulación de un contrato político de esas características en el contexto de rápida urbanización, y para este propósito es fundamental para promover un análisis crítico del papel del orden político-legal en el proceso del desarrollo urbano. La reforma del orden legal es una de las condiciones principales para cambiar la naturaleza exclusivista del proceso de desarrollo urbano, y para confrontar uno de los fenómenos sociales más graves en los países en desarrollo, el del desarrollo urbano informal.

Sin embargo, a pesar de lo revelador y emocionante de estas ideas, el hecho es que el concepto en sí del "derecho a la ciudad" de LEFEBVRE era más una plataforma político-filosófica y no exploró directamente cómo, o en qué medida, el orden legal había determinado el patrón exclusivista del desarrollo urbano. A los argumentos sociopolíticos de LEFEBVRE debe agregarse otra línea argumental, esto es, argumentos *legales* tendentes a criticar el orden legal, no solo desde los valores sociopolíticos o humanitarios, sino también desde dentro del orden legal. El trabajo de LEFEBVRE nos ha brindado elementos fundamentales para comprender los aspectos socioeconómicos, políticos, ideológicos y culturales del proceso de urbanización. Sin embargo, no puede encontrarse en su trabajo una discusión articulada sobre el papel fundamental de la ley en el proceso de urbanización⁴. Ese tipo de comprensión completa del papel fundamental que corresponde al orden legal es la verdadera condición para promover una profunda reforma legal, que a su vez es la condición para promover una reforma urbana que lleve a la inclusión social y al desarrollo sostenible.

En este contexto debe comprenderse mejor la experiencia latinoamericana, y en particular el caso brasileño. Tal vez más que en cualquier otra parte del mundo, el concepto de LEFEBVRE del "derecho a la ciudad" ha sido extremadamente influyente en Latinoamérica, y desde mediados del decenio del setenta una continua movilización sociopolítica ha intentado hacerlo realidad, tanto en términos legales como políticos.

⁴ Si bien LEFEBVRE dedicó cuatro volúmenes al estudio del aparato estatal —*De l'État*—, su obra no considera la dimensión legal del proceso político *per se* (LEFEBVRE, 1976). Para una biografía intelectual de LEFEBVRE, cfr. SHIELDS (1999); y HESS (1988).

3. LEY, URBANIZACIÓN Y POLÍTICA URBANA EN BRASIL

La rápida urbanización en Latinoamérica se ha llevado a cabo bajo el todavía dominante paradigma del legalismo liberal. Una tradición del derecho civil de larga data ha determinado la definición de los derechos individuales, en especial los relacionados con los derechos individuales a la propiedad, y por tanto también ha determinado y limitado el alcance de la intervención estatal para fomentar el control del uso del suelo y el desarrollo y para crear un orden urbano-legal en el que las necesidades y los derechos colectivos socioambientales también se tengan en cuenta. Con la propiedad de la tierra concebida casi exclusivamente como una mercancía, cuyo contenido económico será determinado por los intereses individuales de los propietarios, cualquier valor social de uso por encima del uso de la tierra urbana y la propiedad están limitados, y las posibilidades de actuación de parte del Estado en la determinación de un orden público más equilibrado e incluyente en las ciudades. Pueden hallarse datos sobre el proceso de urbanización en Brasil en muchas fuentes, la principal es el sitio del Instituto de Geografía y Estadística brasileño: IBGE (www.ibge.gov.br). Es típica de la tradición del derecho civil la absolutización de los derechos individuales de plena propiedad, en detrimento de otras formas de arrendamiento o formas colectivas de derechos reales, sin mencionar otras instituciones legales, como las casas de alquiler. Más aún, el derecho civil tradicional todavía afirma la noción de que los derechos de edificación son meros accesorios a los derechos de propiedad, y el principio de la imposibilidad de parte del Estado de capturar la plusvalía resultante de la inversión pública incorporada en los valores de las propiedades individuales. Esta tradición del derecho civil en la determinación de los derechos de propiedad urbanos —y de los precios del suelo y los inmuebles urbanos— se ha agravado aún más por la excesiva burocratización de las prácticas contractuales y comerciales, en particular aquellas relacionadas con los requisitos del registro de la propiedad y el acceso al crédito formal⁵.

Esa tradición legal clásica relativa a la definición de los derechos de propiedad ha sido apoyada por la ideología de larga data del positivismo legal, afirmando que el monopolio estatal de la producción del orden legal, dentro de un contexto político conservador que todavía reconoce la democracia representativa tradicional como el único proceso para la

⁵ Para un análisis del papel desempeñado por la ley en el proceso de urbanización brasileño, cfr. FERNANDES (1995; 2000b); para un análisis internacional, cfr. FERNANDES y VARLEY (1998).

formulación del orden legal-institucional. Sin embargo, dadas las diversas formas históricas de exclusión sociopolítica de la vasta mayoría de la población de los procesos de toma de decisiones del orden urbano, mediante el proceso de urbanización el orden público en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas se ha reducido a un orden estatal limitado que es insuficientemente democrático, cuando no autoritario. Como resultado del legalismo liberal, la rápida urbanización ha sido en gran medida el resultado de políticas de *laissez faire* relativas al proceso del uso y desarrollo del suelo.

Debe notarse que, en esas pocas ciudades en que se ha intentado alguna intervención estatal significativa mediante planes urbanos, zonificaciones y legislación, se ha formado una tradición incipiente de planificación tecnocrática, pero se ha basado en disposiciones legales urbanas elitistas, cuya puesta en vigor no puede estimularse completamente, dada la falta de capacidad de la mayoría de las administraciones locales. Sin embargo, si esta tradición planificadora reciente ha sido ineficiente en la perspectiva de los objetivos de la organización espacial y la inclusión social nominalmente declarados, ha sido extremadamente eficiente para garantizar la maximización de las ganancias del capital en los mercados de tierras e inmobiliarios, determinando así el lugar de los pobres urbanos en las ciudades, esto es, en aquellas áreas excluidas del mercado, tales como barriadas (chabolas o villas miseria) y áreas periféricas, en la tierra pública, áreas peligrosas y en áreas sujetas a protección ambiental. Más aún, incluso dentro de esta nueva tradición legal se afirma la misma vieja idea de que cualquier ganancia de capital resultante de la legislación y políticas de planificación urbana será un derecho adquirido de los propietarios.

Debe también mencionarse brevemente aquí que el desarrollo de este orden urbano-legal ha sido disociado del desarrollo de un orden legal-ambiental, que, si bien afirma intereses sociales y derechos colectivos, todavía expresa un enfoque naturalista hacia el ambiente, que a menudo parece ser un espacio abstracto. Como resultado, la mayor parte de las leyes ambientales en la región no han enfrentado los problemas de la estructura territorial concentrada ni los conflictos sociales alrededor de los derechos de propiedad que han existido históricamente en las ciudades latinoamericanas.

Como resultado de esta tensión entre los paradigmas del civilismo dominante y el incipiente urbanismo tecnocrático la informalidad urbana y la exclusión socioespacial se han fomentado, y en este contexto el derecho, incluido el derecho urbano, ha sido uno de los factores princi-

pales que determinan la ilegalidad urbana. Lejos de resultar inofensiva, la naturaleza de la acción estatal o su fracaso para actuar han determinado la naturaleza exclusivista del desarrollo urbano en Latinoamérica, combinando especulación inmobiliaria, vastas cantidades de tierra urbana vacante, degradación ambiental, gran cantidad de comunidades cerradas y sobre todo la proliferación de asentamientos informales precarios.

Otros dos factores han agravado aún más esta situación. Por un lado, incluso cuando ha existido compromiso con la promoción de la inclusión social y la sostenibilidad socioambiental, el orden urbano-legal todavía carece de un apoyo completo en los órdenes legal-institucional y legal-administrativo vigentes. Los derechos reconocidos nominalmente no se han puesto en práctica apropiadamente, por la falta de procesos, instrumentos y mecanismos adecuados, y el orden legal-institucional no ha expresado el orden urbano-territorial existente, en especial por su fracaso en la provisión de un tratamiento adecuado de la gobernabilidad de las áreas metropolitanas. Las condiciones de la gestión urbana han sufrido una falta de distinciones claras entre los valores públicos y privados. Por otro lado, la tradición de larga data del formalismo legal ha reducido el alcance de la interpretación judicial progresiva de los tribunales, y la mayoría de los jueces todavía adhieren al paradigma conservador del derecho civil, enseñado desde hace ya tanto tiempo en la mayoría de las facultades de derecho.

Este orden legal exclusivista y segregado ha sido cada vez más cuestionado en muchos países latinoamericanos, como puede verificarse tanto por un creciente proceso de justicia informal y pluralismo legal como por la movilización social renovada en algunos de estos países, tendente a la promoción de la reforma legal en nombre del reconocimiento del “derecho a la ciudad” como condición para la reforma urbana. Como resultado de estos procesos, un nuevo orden urbano-legal se ha formado gradualmente en la región. En particular, desde el decenio del setenta, y en especial desde mediados del ochenta, Brasil y Colombia han indicado algunas formas promisorias para promover la reforma legal en la región y para una reforma general del paradigma legal dominante para el desarrollo urbano.

4. UN NUEVO ESTATUTO PARA LAS CIUDADES BRASILEÑAS: LA CONSTRUCCIÓN DEL “DERECHO A LA CIUDAD” EN BRASIL

Si bien los países latinoamericanos han fomentado cambios legales en formas diversas y a distintas velocidades, existen diversos principios

comunes a los procesos sociopolíticos que reclaman la reforma urbana y legal, y que se han materializado en las Constituciones nacionales y los órdenes legales. El más importante es el de la función socioambiental de la propiedad y de la ciudad, que es una expresión del principio más amplio, de acuerdo con el cual la regulación del desarrollo urbano es una cuestión pública que no puede reducirse ni a los intereses individuales ni a los estatales. Más aún, una nueva gama de derechos colectivos se ha discutido y gradualmente, en diversa medida, ha resultado aceptada por los órdenes legales de varios países latinoamericanos, tendente a constituir un nuevo orden urbano-legal que regule los procesos del uso y el desarrollo de la tierra urbana. Los derechos colectivos principales interrelacionados que se han expresado gradualmente mediante este nuevo orden son: el derecho a la planificación urbana, el derecho social a la vivienda, el derecho a la conservación ambiental, el derecho a capturar la plusvalía y el derecho a la regularización de los asentamientos informales.

El otro principio estructural de este nuevo orden urbano-legal es la indivisibilidad del derecho urbano y la gestión urbana. Este principio se ha expresado mediante tres procesos integrados de reformas político-legales, que son, a saber: la renovación de la democracia representativa por medio del reconocimiento del derecho colectivo a la amplia participación en la gestión urbana, en particular en el ámbito local; la descentralización de los procesos de toma de decisiones, no solo mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y las relaciones intergubernamentales, sino también mediante la confrontación de la cuestión metropolitana y la necesidad de articulación intergubernamental para superar los crecientes problemas urbanos, sociales y ambientales; y la creación de un nuevo marco legal-administrativo que proporcione mayor claridad a los principios subyacentes a las nuevas relaciones que se están estableciendo entre el Estado y la sociedad, en especial mediante las asociaciones público-privadas y otras formas de relaciones entre el Estado y la comunidad y los sectores voluntarios.

En otras palabras: este creciente movimiento sociopolítico de reforma legal en Latinoamérica se ha basado en los dos pilares propuestos por LEFEBVRE como el núcleo del "derecho a la ciudad", es decir, el derecho a habitar y el derecho a participar.

En este contexto de cambios paradigmáticos, el 10 de julio de 2001 ocurrió un avance legal sin precedentes en Brasil con la promulgación de la ley federal 10257, llamada Estatuto de la Ciudad", que busca regular el capítulo original sobre política urbana introducido por la Constitución Federal de 1988, en que se reconoce explícitamente el "derecho

a la ciudad” como un derecho colectivo. La promulgación de la Constitución Federal de 1988 despejó el camino para el progreso del movimiento de reforma legal, en especial mediante el reconocimiento de los derechos colectivos mencionados, al afirmar el papel central del gobierno local y al declarar que la democracia representativa debía reconciliarse con los procesos políticos participativos (FERNANDES, 1995). Durante el decenio del noventa, muchos municipios brasileños comenzaron a materializar las disposiciones y principios constitucionales en los órdenes urbano-legales que ellos mismos fueron redefiniendo, y el Brasil se convirtió en una suerte de laboratorio para nuevas estrategias de gobierno local y democracia directa, en particular, la experiencia de vanguardia del proceso de presupuesto participativo incorporado en algunas ciudades. Sin embargo, todavía existían controversias legales sobre las nuevas disposiciones constitucionales y se formulaban argumentos legales conservadores para socavar las estrategias locales político-institucionales innovadoras de gestión urbana. Por este motivo, durante el decenio del noventa, los movimientos sociales y las ONG reunidas bajo el paraguas del “Foro Nacional para la Reforma Urbana” mantuvieron la presión para la aprobación por el Congreso Nacional de una ley federal que rigiese el desarrollo y las políticas urbanas, para regular el capítulo constitucional y así clarificar los problemas legales pendientes.

La ley federal de 2001 proporciona un apoyo legal coherente a los municipios comprometidos para enfrentarse a los graves problemas urbanos, sociales y ambientales que han afectado directamente las condiciones de la vida diaria de la población urbana. Como resultado de un intenso proceso de negociación que duró más de diez años, en el Congreso Nacional y más allá, el Estatuto de la Ciudad confirmó y amplió el papel político-legal fundamental de los municipios en la formulación de las directivas para la planificación urbana, y para la conducción del proceso de desarrollo y gestión urbanas. El Estatuto de la Ciudad merece ser mejor conocido en el ámbito internacional, porque se trata de un ejemplo inspirador sobre la forma en que los gobiernos nacionales pueden materializar los principios y propuestas de las campañas mundiales de UN-Hábitat sobre la gobernabilidad urbana y la tenencia segura para los pobres urbanos. Resulta imposible subestimar el efecto que la nueva ley puede tener sobre el orden urbano y legal brasileño, después que sus posibilidades terminen de comprenderse y sus disposiciones se pongan en práctica completamente⁶.

⁶ Para una traducción al inglés del Estatuto de la Ciudad, www.polis.org.br.

El Estatuto de la Ciudad tiene cuatro dimensiones principales, a saber: una conceptual, que brinda elementos para interpretar el principio constitucional de la función social de la propiedad urbana y de la ciudad; la regulación de los nuevos instrumentos legales, urbanísticos y financieros para que los municipios construyan y financien un orden urbano diferente; la indicación de procesos para la gestión democrática de ciudades; y la identificación de los instrumentos legales para la completa regularización de asentamientos informales en zonas urbanas privadas y públicas. Combinadas, estas dimensiones proporcionan el contenido del "derecho a la ciudad" en el Brasil y también indican las condiciones para ejecutar el nuevo contrato social propuesto por LEFEBVRE.

En términos conceptuales, el Estatuto de la Ciudad rompió con la tradición individualista de larga data del derecho civil y fundó las bases de un nuevo paradigma político-legal para el uso y desarrollo de la tierra urbana en el Brasil, en especial por la consolidación del enfoque global hacia los derechos de propiedad urbana, a saber: el derecho a la propiedad urbana se garantiza y reconoce como un derecho individual fundamental, siempre que se cumpla una función socioambiental, la función determinada mediante la legislación urbana. Más aún, el orden legal vigente también determina que la ciudad misma debe cumplir con una función socioambiental. En particular, es función de los gobiernos municipales controlar el proceso de desarrollo urbano formulando políticas territoriales y de uso del suelo en que los intereses individuales de los propietarios coexistan necesariamente con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad en su conjunto. Con tal propósito, se le otorgó al gobierno municipal la atribución, por medio de las leyes locales y diversos instrumentos de planificación y gestión urbana, de determinar la medida de este —posible— equilibrio entre los intereses individuales y colectivos sobre la utilización de los recursos no renovables esenciales para el desarrollo sostenible en las ciudades, esto es, la tierra urbana. Todos los municipios brasileños con más de 20.000 habitantes debían aprobar sus planes directores para fines de 2006, y más de mil trescientos de esos municipios están involucrados en la actualidad en este proceso fundamental de elaboración de leyes.

Para materializar y ampliar el alcance de la acción municipal, el Estatuto de la Ciudad reguló los instrumentos legales creados por la Constitución de 1988 y creó otros nuevos, consagrando así la separación entre los derechos de propiedad y los derechos de edificación y el principio de la captura de plusvalías. Todos esos instrumentos pueden, y deben, utilizarse en forma combinada, en busca no solo de regular el proceso del

desarrollo de la tierra urbana, sino también en especial para fomentarlo de acuerdo con un “proyecto de ciudad” que se expresará mediante el plan director local, traduciendo así en términos espaciales el “proyecto social” propuesto por LEFEBVRE. Se les brindaron más condiciones a los municipios para interferir con el patrón y la actividad de los mercados formales e informales de tierra urbana, en especial aquellos de naturaleza especulativa —y posiblemente revertidos—, que desde hace mucho tiempo han introducido la exclusión social y la segregación espacial en el Brasil. En realidad, la combinación de los mecanismos de planificación urbana tradicionales —zonificación, subdivisión, normativa edilicia, etc.— con los nuevos instrumentos introducidos —orden compulsivo de subdivisión-edificación-uso, uso extrafiscal de los impuestos locales a la propiedad en forma progresiva a lo largo del tiempo, expropiación-sanción con pago en títulos de deuda pública; derechos de superficie, derechos de preferencia para el municipio, transferencia onerosa de los derechos de edificación, etc.— ha abierto un nuevo conjunto de posibilidades para construir y financiar un nuevo orden urbano que es simultáneamente más eficiente en lo económico, más justo en lo político y más sensible a las cuestiones sociales y ambientales.

Otra dimensión fundamental del Estatuto de la Ciudad tiene que ver con la necesidad de los municipios de integrar la planificación urbana, la legislación y la gestión para democratizar el proceso de toma de decisiones local y así legitimar un orden urbano-legal nuevo y orientado hacia lo social. Se reconocieron diversos mecanismos para garantizar la participación eficaz de los ciudadanos y las asociaciones en la planificación y la gestión urbanas: en el poder ejecutivo (consultas, creación de consejos, comités, referendo, informes de repercusiones ambientales y sobre los vecindarios, y sobre todo, las prácticas de los procesos de presupuesto participativo), el poder legislativo (audiencias públicas, iniciativa popular para proponer proyectos de leyes urbanas) y en el judicial (acción civil pública para proteger el orden urbano-legal, considerado un interés difuso y un derecho colectivo, *locus standi* otorgado a las ONG y asociaciones). Más aún, la nueva ley también subrayó la importancia de establecer nuevas relaciones entre el Estado y los sectores privados y de la comunidad, en especial mediante asociaciones y operaciones urbanas de vinculación, fomentadas dentro de un marco político-legal y fiscal, cuyos principios todavía deben definirse en forma más clara.

Tras la promulgación del Estatuto de la Ciudad de 2001, el orden urbano-legal en Brasil ha mejorado aún más gracias a la puesta en vigencia de las leyes federales que regulan los consorcios intermunicipales, las

asociaciones público-privadas y la creación del Fondo Nacional para la Vivienda Social, este último como resultado de la iniciativa popular; un importante proyecto de ley que se está discutiendo en el Congreso Nacional, que actualiza la legislación sobre la subdivisión y la regularización territoriales.

Finalmente, pero no por ello de menor importancia, el Estatuto de la Ciudad también reconoció el derecho colectivo a la regularización de asentamientos informales en tierras públicas o privadas y mejoró los instrumentos legales para permitir a los municipios promover programas para regularizar la tenencia de la tierra y así democratizar las condiciones de acceso a los inmuebles y la vivienda urbanas. Al regular las instituciones constitucionales de la *usucapiao* especial (prescripción adquisitiva), los derechos y la concesión de un derecho real al uso (una forma de arrendamiento), para su utilización en la regularización de asentamientos informales en la tierra privada y la pública, respectivamente, la nueva ley avanzó un paso más y permitió usar colectivamente esos instrumentos. La sección del Estatuto de la Ciudad que creó un tercer instrumento, la concesión especial del uso con finalidad de vivienda, fue vetada por el presidente por cuestiones legales, ambientales y políticas. Sin embargo, dada la activa movilización del Foro Nacional para la Reforma Urbana, la disposición provisional 2220 fue firmada el 4 de septiembre de 2001 por el presidente, reconociendo el derecho subjetivo (y no solo la prerrogativa de las autoridades públicas) a quienes ocupaban tierras públicas hasta esa fecha, en ciertas circunstancias, a recibir la concesión especial del uso con finalidad de vivienda. La disposición establece, además, las condiciones para que las autoridades municipales fomenten el traslado de los ocupantes de tierras públicas inadecuadas a zonas más apropiadas. Es una medida de extrema importancia social y política, pero su aplicación requerirá un concentrado esfuerzo legal, político y administrativo de los municipios para llenar vacíos existentes en una forma legal adecuada que resulte compatible con otros intereses sociales y ambientales. Otra disposición provisional se aprobó en 2006 —la 292—, para permitir y acelerar la regularización de asentamientos informales en tierra pública perteneciente a la Unión Federal.

Es interesante advertir que, en lo que corresponde a cuestiones de regularización de asentamientos informales, el Estatuto de la Ciudad consolidó el sendero político-legal abierto por la Constitución Federal de 1988, que difiere fundamentalmente de las políticas de formalización inspiradas por HERNANDO DE SOTO, que han recibido amplio apoyo internacional, sobre todo de los bancos internacionales, los grupos de expertos ideológi-

cos y las agencias para el desarrollo. Como hemos argumentado en otros trabajos, las influyentes ideas de DE SOTO han mostrado diversas deficiencias (FERNANDES, 2002c), y son fundamentalmente conservadoras, a la luz de disposiciones más progresistas del orden legal brasileño descrito anteriormente. Este es el principal camino legal seguido por muchos municipios brasileños desde principios del último decenio del siglo pasado, y por el gobierno federal desde 2003.

La aprobación del Estatuto de la Ciudad consolidó el orden constitucional brasileño respecto del control del proceso de desarrollo urbano, con el objetivo de reorientar la acción del Estado local, el mercado de tierras y la sociedad en su conjunto, de acuerdo con nuevos criterios legales, económicos, sociales y ambientales. Claramente sentó las bases legales del “derecho a la ciudad” en el país.

Sin embargo, su concreción real en políticas y programas dependerá de la reforma de los órdenes urbano-legales por los municipios. El papel de estos es crucial para que el patrón exclusivista del desarrollo urbano pueda revertirse. En realidad, este nuevo orden urbano-legal en el que la ley y la gestión están integradas ha posibilitado el avance gradual de la reforma urbana en varios municipios —Porto Alegre, Diadema, Santo Andre, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, etc.—, en los que las leyes, los planes, los proyectos y programas se han formulado para combinar las políticas de tierra, de vivienda, urbanas, impositivas y socioeconómicas que buscan promover la inclusión social y la integración espacial. Todavía falta mucho por hacer, sin embargo, para reparar la crisis urbana y el déficit habitacional acumulados.

En el plano nacional, el esfuerzo hacia una mejor articulación intergubernamental ganó fuerza con la creación, en 2003, del Ministerio de las Ciudades: por primera vez, el órgano federal está confrontando en forma articulada los problemas relacionados con la vivienda social, el saneamiento ambiental, el transporte público y las cuestiones territoriales. Se ha ejecutado un programa original para apoyar la regularización sostenible de los asentamientos informales consolidados⁷. Como resultado de una campaña nacional para asistir en la formulación de planes directores municipales, alrededor de mil cuatrocientos municipios han aprobado su legislación urbana básica o están en el proceso de discusión. Un importantísimo desarrollo fue la organización, en octubre de 2003, de la Conferencia Nacional de Ciudades, que terminó un proceso en que

⁷ Para un análisis crítico del Programa Nacional para la Asistencia a la Regularización Territorial Sostenible, cfr. FERNANDES (2006).

3.500 municipios participaron e involucró a miles de delegados que representaban a todas las partes involucradas, para aprobar todos los temas de una nueva política nacional urbana y de vivienda. En abril de 2004, el Consejo Nacional de Ciudades se instaló en Brasilia, y tiene poder en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las políticas nacionales urbanas y de vivienda. Ha continuado reuniéndose regularmente desde entonces.

Este no ha sido un proceso fácil y han surgido muchos problemas significativos que deben resolverse, pero es innegable que existió un esfuerzo gradual para materializar el Estatuto de la Ciudad —y el “derecho a la ciudad”— en el Brasil.

5. CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD

El proceso sociopolítico que llevó a la promoción de la reforma urbana y legal en Brasil también ha fomentado una movilización internacional más amplia.

La propuesta original para una Carta por los Derechos Humanos en las Ciudades fue presentada ya en 2001 por la ONG Brasileña Fase en la VI Conferencia Brasileña sobre Derechos Humanos, poco tiempo antes que entrase en vigencia el Estatuto de la Ciudad. En la práctica, la discusión del Estatuto de la Ciudad en el Congreso Nacional llevó más de 12 años, y el documento de la Fase tuvo también la intención de acelerar el proceso de elaboración de leyes. Fue inspirado por los instrumentos internacionales generales ya existentes sobre los derechos humanos cívicos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, pero resultó particularmente inspirado por la “Carta Europea para la Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad” (presentada en SAINT-DENIS en mayo de 2000 y adoptada desde entonces por más de doscientas ciudades europeas) y por el Tratado para las Ciudades, Pueblos y Localidades Democráticos, Equitativos y Sostenibles, aprobado en 1992 en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente en Río de Janeiro. El objetivo principal del documento original de la Fase fue expandir la plataforma política para acción de aquellos movimientos sociales urbanos en Brasil que requerían la promoción de la reforma urbana y la inclusión social en el país, y proporcionar condiciones para una mejor integración y articulación tanto de las cuestiones urbanas y las reclamaciones sociales como de los movimientos sociopolíticos existentes⁸.

⁸ Para el texto en inglés de la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad, cfr. *www.polis.org.br*; para una discusión general del documento, cfr. OSORIO (2005).

Como resultado del reconocimiento formal del “derecho a la ciudad” por el Estatuto de la Ciudad de 2001 en Brasil y la presentación del documento inicial de la Fase durante el Foro Social Mundial en 2002, diversas ONG y movimientos sociales urbanos, particularmente del Brasil y de otros países latinoamericanos, comenzaron a bosquejar el texto actualmente llamado Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad. Este borrador fue discutido y ampliado en 2004, tanto en el Foro Social de las Américas en Quito como en el Foro Urbano Mundial en Barcelona, poniendo acento en cuestiones como la gobernabilidad democrática urbana, la participación popular en la gestión y el presupuesto urbanos, el reconocimiento y la adopción eficaz de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales existentes reconocidos por el derecho internacional y la adopción de un modelo socialmente más justo, incluyente y sostenible para el desarrollo económico urbano para fortalecer la asociación urbano-rural y reducir la pobreza.

En 2005, en el Foro Social Mundial en Porto Alegre (Brasil), cientos de personas de diversa proveniencia y antecedentes, representantes de organizaciones internacionales, regionales, nacionales, locales y activistas sociales, asistieron al Taller sobre el Derecho a la Ciudad específico. Al mismo tiempo, el ministro de Ciudades brasileño suscribió formalmente el proceso de discusión y ejecución de la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad.

El objetivo último de la Carta es establecer mecanismos eficaces de control legal e instrumentos para garantizar la puesta en vigencia de los derechos humanos, sociales y de ciudadanía reconocidos. Se funda en que las declaraciones generales de derechos son fundamentalmente importantes pero insuficientes; que los valores y derechos sociopolíticos en todos los ámbitos, desde el internacional hasta el local, también deben ser derechos colectivos legales; y que las personas y los movimientos sociales deben recibir *locus standi* para defender esos derechos en los tribunales como una condición *sine qua non* para el reconocimiento de los derechos humanos y de ciudadanía, la promoción de la justicia social y el fortalecimiento de un orden verdaderamente democrático.

La Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad propuesta reconoce que, dado el actual contexto de creciente urbanización —y de la creciente urbanización de la pobreza—, las normas del derecho internacional existentes, aunque dispersas, en las áreas de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, deben articularse mejor y ampliarse a un marco más abarcativo y mejor definido, el del “derecho a la ciudad”, lo que dará como resultado la aprobación de un documento más específico de

derecho internacional que servirá de guía para la acción sociopolítica y para la toma de decisiones y la elaboración de políticas.

Además, en la Carta propuesta, el concepto del “derecho a la ciudad” se alimenta del concepto general lefebvriano —el derecho de todos los habitantes urbanos a disfrutar en forma colectiva de los beneficios, la pluralidad cultural, la diversidad social, las ventajas económicas y las oportunidades de la vida urbana, y a participar activamente en la gestión urbana— y deberá realizarse según las realidades nacionales, locales o específicas. En el origen del concepto está la noción de la función socioambiental de la propiedad y de la ciudad, y el principio de que el ejercicio completo de los derechos de ciudadanía en la ciudad implica la participación efectiva de la gente en la planificación, el diseño de políticas, la toma de decisiones y la gestión. En Latinoamérica, desde mediados del decenio del setenta, los movimientos de reforma urbana han subrayado los principios de sostenibilidad, democracia, justicia social y el cumplimiento de la función social de la propiedad y la ciudad.

En caso de ser aprobada por la ONU, la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad otorgará legitimidad para la acción sociopolítica y político-institucional organizada, servirá como referencia política, social, económica y ambiental para crear políticas públicas, como un conjunto de principios orientadores de los procesos de producción y gestión de ciudades compatible con la afirmación de los derechos humanos y de ciudadanía y como legislación internacional que establecerá derechos y obligaciones para determinar la acción de los agentes públicos, estatales, comunitarios y privados para garantizar la distribución y el uso correctos, equitativos y sostenibles de los recursos urbanos y de la tierra. Concebido de esa forma, el “derecho a la ciudad” es interdependiente de todos los derechos humanos reconocidos en forma internacional y percibido como un derecho colectivo integral e indivisible. Para garantizar la concreción total de la función social de la ciudad como un interés difuso, debe otorgarse *locus standi* a todo individuo, conjunto de residentes u organizaciones sociales para actuar no solo en defensa del interés colectivo de un grupo determinado, sino también en defensa de la propia función social de la ciudad.

Con posterioridad al Foro Social Mundial de 2005, surgieron un interés y una movilización crecientes alrededor de la propuesta Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad, que superan cada vez más el contexto latinoamericano; se organizó una reunión sobre el tema en el Foro Urbano Mundial de 2006, en Toronto, y se está preparando un taller internacional para discutir una plataforma sociopolítica e institucional para su

ejecución internacional y para definir estrategias para su legalización de parte de la ONU. UN-Hábitat y Unesco presentaron una iniciativa conjunta llamada Políticas Urbanas y el Derecho a la Ciudad en 2005, y desde entonces han explorado el concepto de LEFEBVRE, dialogando en cierta medida con la movilización social para la Carta Mundial⁹.

6. CONCLUSIÓN

La construcción del nuevo orden urbano-legal en Latinoamérica es un proceso lleno de contradicciones y desafíos y, si bien el fundamento legal del “derecho a la ciudad” se ha presentado en forma muy promisorio en el caso brasileño, ninguno de los desarrollos legales recientes puede darse por hecho.

El derecho urbano ha sido puesto en el lugar al que siempre perteneció, esto es, en el centro del proceso político, y es la calidad de este proceso político-legal el que puede determinar la extensión en que se materializará efectivamente el “derecho a la ciudad”.

En realidad, en Brasil la creciente politización del derecho urbano ha generado espacio para una mayor participación popular en defensa de los intereses sociales y los derechos colectivos, pero por el mismo motivo la promulgación y puesta en vigencia de nuevas leyes y programas urbanos se ha topado con una creciente resistencia de los intereses conservadores y serios reveses han ocurrido. Se han perdido importantes elecciones locales, programas pioneros se han discontinuado, se han realizado desalojos a la fuerza en algunos casos y se han propuesto proyectos de ley para modificar el Estatuto de la Ciudad.

En este contexto, la materialización de las posibilidades del nuevo orden urbano-legal en la región dependerá de muchos factores socioeconómicos e institucionales, nacionales y globales, pero sobre todo requerirán una renovada movilización social en las zonas urbanas. En el análisis último, sin embargo, el futuro de la nueva ley dependerá fundamentalmente de la amplia movilización de la sociedad brasileña, dentro fuera del aparato estatal y fuera de él, para materializar el “derecho a la ciudad” reclamado por LEFEBVRE hace ya tanto tiempo.

Como LEFEBVRE entendió plenamente, el “derecho a habitar” no puede disociarse del “derecho a participar”, y solo en un ruedo político-le-

⁹ Véase, entre otros documentos, portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL.

gal ampliado los términos de un nuevo contrato político de ciudadanía social pueden diseñarse para los ciudadanos y las ciudades brasileños. Hay allí una lección para las ciudades en otros lugares.

7. REFERENCIAS

- CASTELLS, MANUEL: *La question urbaine*, Paris, Maspero, 1972.
- FERNANDES, EDÉSIO: "The legal regularisation of «favelas» in Brazil. The case of Belo Horizonte", en *Social & Legal Studies* 2, 1993.
- : *Law and Urban Change in Brazil*, Aldershot, Avebury, 1995.
- : "The legal regularisation of favelas in Brazil: problems and prospects", en *Third World Planning Review* 22, 2000a.
- : "Law and the production of urban illegality: urban development in Brazil", en J. Faundez, M. E. Footer y J. J. Norton (Eds.), *Governance, development and globalization*, Londres, Blackstone, 2000b.
- : "Providing security of tenure for the urban poor: the Brazilian experience", en A. Durand-Lasserve y L. Royston (Eds.), *Holding their Ground. Secure land tenure for the urban poor in developing countries*, Londres, Earthscan, 2002a.
- : "Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil", en G. Payne (Eds.), *Land, rights and innovation. Improving tenure security for the urban poor*, Londres, ITDG, 2002b.
- : "The Influence of de Soto's *The Mystery of Capital*", en *Land Lines* 14, 2002c.
- : "Principles, bases and challenges of the National Programme to Support Sustainable Urban Land Regularisation in Brazil", en M. Huchzermeyr y A. Karam (Eds.), *A perpetuating challenge? Informal settlements at local and policy level*, Ciudad del Cabo, University of Cape Town Press-Cordaid, 2006.
- FERNANDES, EDÉSIO y ANN VARLEY (Eds.): *Illegal cities. Law and urban change in developing countries*, Londres, Zed Books, 1998.
- HARVEY, DAVID: *Social justice and the city*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1973.
- HESS, RÉMI : *Henri Lefebvre et l'aventure du siècle*, Paris, A. M. Metailié, 1998.
- LEFEBVRE, HENRI: *Le droit à la ville*, París, Anthropos, 1968.
- : *La révolution urbaine*, París, Gallimard, 1970.
- : *Espace et politique*, París, Anthropos, 1973.
- : *La production de l'espace*, París, Anthropos, 1974.

—: *De l'État*, París, UGE, 1976.

—: *Du contrat de citoyenneté*, París, Sylleps-Périscope, 1990.

MITCHELL, DON: *The right to the city: social justice and the fight for public space*, Nueva York, The Guilford Press, 2003.

OSORIO, LETICIA M.: *The world charter on the right to the city*, trabajo presentado en el Debate Público sobre Política Urbana y el Derecho a la Ciudad, organizado en París en marzo de 2005 por Unesco y UN-Hábitat, 2005.

SHIELDS, ROB: *Lefebvre, Love & Struggle*, Londres y Nueva York, Routledge, 1999.

TOPALOV, CHRISTIAN: "A history of urban research: the French experience since 1965", en *International Journal of Urban and Regional Research* 13, 1989.