
CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXVII. Tercera época
N.º 145-146, otoño-invierno 2005

*Brasil ante el siglo XXI:
El nuevo urbanismo del
Estatuto de la Ciudad*

*Índices de la Revista de
los números 143 a 146*



MINISTERIO
DE VIVIENDA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidenta

María Antonia TRUJILLO
Ministra de Vivienda

Vicepresidente

Marcos VAQUER CABALLERÍA
Director General de Urbanismo y Política de Suelo, Ministerio de Vivienda

Vocales

Antonio SERRANO RODRÍGUEZ
Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad,
Ministerio de Medio Ambiente

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ
Secretario General Técnico, Ministerio de Vivienda

Josefina CRUZ VILLALÓN
Directora General de Planificación y Coordinación Territorial,
Ministerio de Fomento

Rafael PACHECO RUBIO
Director General de Arquitectura y Política de Vivienda,
Ministerio de Vivienda

Director de la Revista y Secretario del Consejo de Dirección

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO
Jefe de Área de la Subdirección General de Urbanismo,
Ministerio de Vivienda

Redacción

Corresponsales en el extranjero

Matthias NOELL
Sara LUZÓN
Gudrum BACHHOFER
Alemania y Suiza

Nora CLICHEVSKY
Rubén PESCI
Argentina

Roberto SEGRE
Brasil

Vincent RENARD
Francia

Federico OLIVA
Italia

Demetrio MUÑOZ GIELEN
Willem KORTHALS ALTES
Países Bajos

Thomas F. GLICK
Ray BROMLEY
USA

Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA
UAM Madrid

Laureano LÁZARO ARAUJO
UAH Madrid

Jesús LEAL MALDONADO
UCM Madrid

Ángel MENÉNDEZ REXACH
UAM Madrid

Luis MOYA GONZÁLEZ
UPM Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO
UCIII Madrid

Fernando PARRA SUPERVÍA
Ecología y Territorio

Fernando ROCH PEÑA
Urbanística ETSAM-UP Madrid

Josep ROCA CLADERA
ETSAB-UP Barcelona

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO
UAM Madrid

Secretaría de la Revista

Paloma POZUELO GUILLÓ
Subdirección General de Urbanismo,
Ministerio de Vivienda

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXVII. Tercera época
N.º 145-146, otoño-invierno 2005

*Brasil ante el siglo XXI:
El nuevo urbanismo del
Estatuto de la Ciudad*

*Índices de la Revista de
los números 143 a 146*



MINISTERIO
DE VIVIENDA

Índice

EDITORIAL

- «Brasil siglo XXI: Desafíos de la participación popular en el desarrollo territorial y urbano»
Roberto SEGRE & Aduino Lucio CARDOSO 617

ESTUDIOS

- Poder local, federalismo y gestión metropolitana en Brasil
Sergio DE AZEVEDO & Virginia RENNÓ DE LOS MARES GUÍA 625
- El Estatuto de la Ciudad, los planes directores y los nuevos instrumentos de política urbana
Aduino Lucio CARDOSO 635
- Política habitacional del Régimen Militar al gobierno Lula: Desafíos e *impasses*
Nabil BONDUKI 651
- Impactos socio-ambientales urbanos del riesgo de la búsqueda de la sustentabilidad: el caso de la Región Metropolitana de São Paulo
Pedro JACOBI 671
- Realizaciones de una política urbanística en São Paulo
Jorge WILHEIM 683
- La gestión de los servicios de saneamiento en Brasil: debate público-privado y las perspectivas de universalización de los servicios en las áreas urbanas
Ana Lucía BRITTO 693
- Límites y posibilidades de la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda en Brasil después del Estatuto de la Ciudad
Edésio FERNANDES 707
- Gestión democrática y Estatuto de la Ciudad
Orlando Alves DOS SANTOS JUNIOR 725
- Ilustraciones en color (de la I a la XXVI) 733
- Abstracts**
John POWNALL 747

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

- Vivienda: la producción parece crecer más que la demanda
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ 755

INTERNACIONAL

- Argentina: Nora CLICHEVSKY 783
- Italia: Federico OLIVA 785
- Países Bajos: Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willen KORTHALS ALTES 789

DOCUMENTACIÓN

- Estatuto de la Ciudad..... 797
- *Legislación*
Ángela de la CRUZ MERA 807
- *Planeamiento urbanístico*
Pedro MARTÍNEZ TAPIA 815

LIBROS Y REVISTAS

- Recensiones y reseñas de libros recibidos 825
- Acuse de recibo..... 837

ÍNDICES de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales. Vol. XXXVII. 2005 832

Editorial

«Brasil siglo XXI: Desafíos de la participación popular en el desarrollo territorial y urbano»

El siglo XXI comenzó con negros presagios al desencadenarse en múltiples regiones sucesivos hechos bélicos y ataques terroristas, generando una zozobra universal con secuelas extendidas hasta los más recónditos rincones de esta Tierra globalizada. Sin embargo, América Latina inició el milenio con hipotéticos signos esperanzadores, después de medio siglo de agudas contradicciones políticas, sociales y económicas que caracterizaron su historia a partir de la Segunda Guerra Mundial. Cruelles dictaduras y un desenfreno financiero y económico inducido por la ansiada modernización, abrieron el regreso a la democracia en la década de los años ochenta, asumiéndose el neoliberalismo como la panacea para salir del subdesarrollo. Por el contrario, diversos países se hundieron en las crisis más profundas de su historia: citemos entre los principales, Argentina, Uruguay, Perú y Venezuela.

Como reacción a este proceso, las fuerzas políticas identificadas con las masas inconformes por el deterioro de las condiciones materiales de vida, la arbitrariedad, irresponsabilidad y corrupción de los políticos profesionales y la dependencia de los organismos económicos internacionales, fueron encabezadas por dirigentes progresistas. En este inicio de siglo asumió la presidencia el socialista Ricardo Lagos en Chile —luego de la férrea dictadura de Pinochet—; en Perú, Alejandro Toledo de ascendencia indígena, denunciada la corrupción de Fujimori; en Argentina, desmoronado el peso después de la gestión de Carlos Menem —quién aseguraba haber elevado el país al nivel del Primer Mundo—, Néstor Kirchner, está intentando salir de la debacle con una lenta recuperación económica enfrentándose al FMI y los voraces acreedores internacionales; en Venezuela, la reacción burguesa asociada a intereses externos no pudo evitar la consolidación del gobierno populista de Hugo Chávez; en Uruguay, la histórica alternancia de los partidos tradicionales —blancos y colorados—, quedó superada por el triunfo de Tabaré Vázquez, militante del Frente Amplio. Por último en Brasil, un siglo de dominación de las elites agrícola-ganaderas y financieras al poder, respaldadas durante dos décadas por gobiernos militares, fue sustituido por la elección del obrero metalúrgico José Inácio “Lula” da Silva, creador del Partido dos Trabalhadores (PT).

No resulta fácil para la cultura hispana asimilar la escala del Brasil, un país de 177 millones de habitantes dispersos por más de 8 millones de km², con una población y una superficie mayor que el fragmentado conjunto de naciones de América del Sur. En una reciente conferencia, el crítico de arte Fernando Cocchiarella, sostuvo que el continente sudamericano constituía la imagen especular de la península ibérica: mientras el pequeño Portugal conservó un reino unificado sin profundas divisiones regionales; España, por el contrario, se debatió en el agudo antagonismo y la ansiedad separatista de los diferentes grupos étnicos y culturales. Esta situación se reprodujo en América: el gigantesco Imperio del Brasil se mantuvo unido, mientras las posesiones hispánicas quedaron fragmentadas en las 21 repúblicas latinoamericanas. Proceso también asociado a las actitudes disímiles de las coronas: mientras los reyes de España nunca visitaron las colonias, el rey de Portugal se instaló en Río de Janeiro (1808) para no caer en manos del ejército de Napoleón. De allí que, mientras los vientos libertarios de la Revolución Francesa en toda América hispánica abrieron el proceso independentista y republicano; el Brasil, adquiriendo su autonomía como Imperio, preservó la continuidad del régimen monárquico hasta finales del siglo XIX. Sin embargo, la unidad lingüística, territorial y política brasileñas, no significaron la superación de las radicales diferencias sociales, económicas y raciales que persistieron en el país desde el período colonial, exacerbadas en el siglo XX con el distanciamiento entre el sur urbano, cosmopolita, industrial y económicamente poderoso; la todavía despoblada Amazonia agredida por algunos polos desequilibrados de urbanización; y el nordeste árido, pobre y campesino, cuya población se debate, aún hoy, en una desesperante miseria.

Resultó un hecho insólito y sorprendente lograr la elección de un presidente “proletario” en un país tradicionalmente dominado por una elite conservadora, cuya riqueza provino de la explotación agrícola y ganadera, luego integrada al desarrollo industrial —San Pablo, Río de Janeiro, Belo Horizonte—, y finalmente asociada con el gran capital financiero. Es comprensible entonces la afirmación de Lula en el discurso pronunciado el día de la toma del poder, al decir “yo no soy el resultado de una elección. Soy el resultado de una historia”. Es justamente la historia de un país que en 1900, poseía una población urbana del 9.4% —sobre un total de 17 millones de habitantes—, en el que votaba el 2% del total; que pasó a un 80% de residentes en las ciudades, quienes respaldaron los 52 millones de votos recibidos por Lula sobre un total de más de 90 millones de votantes. Pero el drama vivido en este inicio del siglo XXI, no fue sólo generado por la injusticia social, el desempleo, el hambre y la carencia de una vivienda digna para millones de brasileños, sino por la herencia de un siglo de urbanización salvaje, tanto promovida por los intereses especulativos de la burguesía, como por la migración del campo a las grandes ciudades de los campesinos pobres y la creación de las infinitas periferias metropolitanas configuradas espontáneamente por los propios inmigrantes.

*Durante más de una década, a través de ensayos, artículos y crónicas, difundimos en las páginas de **CyTET** las transformaciones urbanísticas y territoriales acaecidas en Brasil. Debido al surgimiento de nuevas fuerzas políticas al poder, tomaron nuevos rumbos las intervenciones públicas en el espacio rural y urbano. De allí la iniciativa de la dirección de la revista de reunir un grupo de ensayos que documentasen la realidad actual. El panorama que presenta el conjunto de artículos no resulta alentador al describir la situación heredada en las ciudades y las principales áreas metropolitanas del país. Sin embargo, existe la esperanza basada en un cambio radical de la política del Estado en relación con el problema de la planificación territorial, en el intento de superar el abandono generado en las últimas décadas por el proceso de privatización de los servicios y del espacio público, y revertir el desinterés del sistema federal por actuar en la gestión urbana. Llegó el momento de enfocar la evolución de la urbanización brasileña con parámetros más reales y objetivos que los utilizados tradicionalmente, y establecer un puente entre el análisis morfológico y estético, y las interpretaciones sociológicas y economicistas, siempre aislados y divergentes entre sí.*

No cabe duda de la significación de las propuestas de diseño urbano que fueron materializadas a lo largo del siglo XX, comenzando con las ciudades “ideales” de Belo Horizonte, Goiania y Brasilia, y los planos directores de Bouvard y Prestes Maia en San Pablo o de Agache y de Doxiadis en Río de Janeiro; pero también es lícito señalar el carácter limitado de estas iniciativas, al lado de las urbanizaciones espontáneas o la conformación del universo de las “favelas”¹, que en algunas ciudades alcanzó el 50% de su población total. La imagen de Brasilia creada por Lucio Costa y Oscar Niemeyer, publicitada en el mundo entero como expresión vanguardista de un Brasil moderno orientado hacia los desafíos del siglo XXI; poco tuvo que ver con la precariedad y arbitrariedad de las ciudades satélites que la rodearon, donde residen más de un millón de habitantes, reiterando los problemas estructurales de las ciudades tradicionales que se proponía superar. Algo similar ocurrió con Curitiba, ciudad de porte medio asumida como “modelo” de la planificación urbana brasileña, cuya equilibrada homogeneidad formal y funcional contrasta con la precariedad de los municipios periféricos contenidos en el área metropolitana.

En los textos de Adauto Lúcio CARDOSO, Sérgio de AZEVEDO y Virginia RENNÓ se documenta el proceso de urbanización del Brasil, cuya singularidad en el plano internacional, radicó en el vertiginoso paso del 31% de población urbana en 1940, al 81% en 2001. Acelerada transformación de las estructuras territoriales que reflejaron los cambios estructurales en la economía, tanto por la rápida industrialización en las áreas metropolitanas como por los cambios acaecidos en la producción agrícola, que produjeron una alta concentración de los latifundios y la correspondiente modernización de los procesos productivos. A su vez, el crecimiento urbano del país tuvo como característica básica el desajuste entre la expansión de la trama urbana (y de su población) y la escasa capacidad de planeamiento e intervención del sector público en el control y orientación de este desarrollo. El Estado tampoco acompañó el ritmo del desarrollo económico y su incidencia en la configuración de las áreas metropolitanas, escapando a su control los problemas ambientales y sociales generados por la urbanización acelerada. Se debe tener en cuenta que, por una parte, el crecimiento económico no fue capaz de absorber plenamente la población que llegaba a las áreas urbanas, con el consecuente

¹ Para el desarrollo del concepto, problemas, etc., de las favelas véase *CyTET*, 136-137 (2003).

surgimiento del problema de la “marginalidad” y de la “exclusión social”; por otra, considerando la organización del sistema tributario del gobierno federal; los municipios, que serían los principales agentes responsables del control del crecimiento urbano, tuvieron y siguen teniendo, grandes dificultades en la captación y movilización de los recursos —financieros, técnicos y administrativos—, indispensables para enfrentar el desafío de la urbanización.

El cuadro que hoy presentan las grandes ciudades brasileñas refleja este proceso: de los 5.5 mil municipios existentes en el país, el 75% poseen menos de 20 mil habitantes, mientras 224 concentran más de la mitad de la población. 49 aglomeraciones urbanas, que comprenden 12 regiones metropolitanas, albergan el 47% del total nacional, o sea, aproximadamente 75 de los 177 millones de habitantes. Esta población urbana, en gran medida, enfrenta serios problemas de accesibilidad a los servicios urbanos básicos, tales como la escasez de agua; la precariedad del sistema cloacal, de recolección de basura y del drenaje pluvial en los terrenos accidentados; así como lograr la propiedad del terreno y de la vivienda. Como explica Nabil BONDUKI en su ensayo, en el 2000 el déficit habitacional alcanzaba los 6.5 millones de unidades, abarcando en un 80% la población con un ingreso de hasta tres salarios mínimos (correspondiente a 300 u\$s). Cifras que revelan de manera descarnada, el crecimiento de los asentamientos marginales —existen 4 mil favelas en todo el país, concentradas en su mayoría en las áreas metropolitanas— y de viviendas precarias en una escala que supera ampliamente el índice de la ciudad formal: mientras la población urbana se incrementa a un ritmo de 1,98%, el de las favelas alcanza el 7% anual. En consecuencia, en esta última década se produjo un crecimiento exponencial de la violencia urbana, con un progresivo incremento del número de homicidios que alcanzó el 5,6% anual.

Como explica Ana Lúcia BRITTO, los problemas socio-ambientales existentes en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas, comprometen la posibilidad de construir un desarrollo urbano sustentable. La irracional estructura del transporte público —condicionado por los intereses de grupos monopólicos sobre este servicio de uso popular—, agrava, tanto la caótica circulación que predomina en la mayoría de las ciudades —el caso de Curitiba es una excepción—, como la contaminación atmosférica por la carencia de un riguroso control ambiental, sumada a la emisión de gases tóxicos por las industrias, que comprometen la calidad de vida y la salud de la población. Las metrópolis conforman así islas de calor que contribuyen a la irregularidad de las condiciones climáticas y la generación de fuertes lluvias concentradas en las áreas densamente pobladas, lo que reduce el índice de precipitación pluvial en las fuentes de agua. En coincidencia ocurren súbitas inundaciones —resultan comunes en la ciudad de San Pablo, produciéndose el congestionamiento del tránsito que en varias ocasiones alcanzó una distancia de 140 km del centro—, que generan deslizamientos de tierras en las áreas de fuertes pendientes, destruyendo viviendas de las favelas asentadas en áreas de riesgo. Por último, la expansión industrial y la carencia de tratamiento de los desagües cloacales domésticos, contaminan los suelos y el sistema hídrico, afectando la seguridad y la salud pública de los habitantes radicados en las zonas suburbanas, como aparece demostrado en el texto de Pedro JACOBI, quién trata específicamente el caso de la metrópoli de San Pablo, definida como la peor situación ambiental del país.

Este panorama complejo y contradictorio que demuestra los graves problemas existentes en las estructuras urbanas, metropolitanas y territoriales del Brasil, puede transformarse progresivamente por la acción, tanto de las comunidades urbanas a través de los poderes municipales, las ONG, las diferentes organizaciones de la sociedad civil, como por las iniciativas del poder público, tanto estatales como del gobierno federal. Como demuestran los textos de Edésio FERNÁNDES, Orlando Alves dos SANTOS JÚNIOR, desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988 que instituyó el principio de la función social de la ciudad y de la propiedad —concepto negado por las legislaciones anteriores, que defendía la intocabilidad de la propiedad privada— quedó definida la exigencia del Plan Director a partir de los municipios de porte medio. A su vez, se incrementó, tanto la participación popular en las políticas urbanas —en particular en las ciudades dirigidas por miembros del Partido dos Trabalhadores— como la asignación de mayores capacidades operativas, los poderes municipales. Proceso que culminó con la promulgación de la ley federal del Estatuto de la Ciudad en 2001² —durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso— y la creación del Ministerio de las Ciudades en 2002, con el inicio del gobierno de

² Véase en anexo documental reproducción del texto legal.

Lula. En este sentido resulta significativo el testimonio de Jorge WILHEIM, Secretario de Planeamiento Urbano de la Prefeitura de San Pablo durante el gobierno de Marta Suplicy, quién, en la mayor ciudad del país, intentó crear nuevas alternativas para concretar las transformaciones indispensables a esta gigantesca metrópolis.

Como se demuestra en el contenido de este número, la presencia de especialistas y técnicos de renombre en las instituciones municipales y estatales, y la congregación de todas las fuerzas de la sociedad civil en los equipos nacionales de trabajo —como el Consejo de las Ciudades, creado en 2004— crean la esperanza de lograr la concreción de drásticas medidas que logren resolver gran parte de los acuciantes problemas que afectan la mayoría de la población urbana brasileña. La creación del Ministerio de las Ciudades fue el resultado de una demanda histórica de los movimientos populares urbanos, que desde la década de los años ochenta se organizaron en el Forum Nacional de la Reforma Urbana. Allí fue establecida una articulación en red de las diferentes instituciones participantes que se integraron a partir de un temario común, constituyendo el principal interlocutor con el gobierno federal durante las dos últimas décadas.

Debido a la frágil estructura política y administrativa de los órganos federales, debido a la escasa atención dedicada a los problemas urbanos por las anteriores administraciones, el nuevo Ministerio de las Ciudades enfrenta dificultades por estructurar un plan de acción consistente, en particular por las complejas relaciones que deben establecerse con otros organismos del estado. A ello se agregan los inestables mecanismos políticos del gobierno, ante la necesidad de mantener el diálogo constructivo con la oposición, que lleva a la asignación de cargos ministeriales. Durante el año 2004, la acción del ministro se vio limitada por las constantes amenazas de sustitución en el cargo, así como el cambio del equipo técnico que le acompaña, situación que parece superada, al ratificarse la persistencia de ambos desde inicios del 2005. Por último, existen divergencias en el gobierno, en relación con la disponibilidad de recursos en las inversiones estratégicas orientadas a la vivienda, el saneamiento y el transporte público, que resultan bloqueadas hasta ahora por los ministros del área económica del gobierno, aduciendo las limitaciones financieras establecidas por el riguroso ajuste fiscal, asumido y mantenido por la política de Lula.

Pese a la complejidad y diversificación de los problemas expuestos y considerando la dimensión ciclópea de las tareas inmediatas que deben ser afrontadas, existe una esperanza real y no utópica de alcanzar las ansiadas soluciones que logren mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes radicados en las estructuras urbanas y territoriales del país. Creemos firmemente en esta posibilidad, como lo demuestran los ensayos aquí presentados.

Algunas premisas enunciadas en la presente introducción fueron parcialmente invalidadas por la reciente crisis política ocurrida en Brasil. A partir de las denuncias sobre la existencia de corrupción en las empresas estatales, se abrió un vacío político e institucional, que comprendió el Congreso Nacional así como también los partidos de la coalición de gobierno —en particular el Partido de los Trabajadores —; reflejándose en los organismos gubernamentales responsables de la articulación política del gobierno federal. La crisis llegó a las puertas del gabinete presidencial, al renunciar José Dirceu, Ministro-Jefe de la Casa Civil y principal articulador político del gobierno. A su vez, tres ministros abandonaron sus cargos para integrarse en la dirección ejecutiva del Partido de los Trabajadores. Al enfrentar el gobierno federal una significativa oposición en el Congreso ante la pérdida de la mayoría en las Cámaras, se vio ante la necesidad de realizar cambios importantes en la administración para ampliar su base de apoyo. Finalmente “sacrificó” el Ministerio de las Ciudades, cuyo nuevo titular pertenece al partido “conservador” del Presidente de la Cámara de Diputados.

Ante esta dramática situación que vive el país, resulta incierto el futuro del proyecto institucional que fuera elaborado por el Ministerio de las Ciudades. Aunque el equipo técnico anterior continuará en sus funciones hasta la celebración a finales del presente año (2005) del Congreso Nacional de las Ciudades, el mismo será sustituido, sin que existan previsiones sobre la orientación del futuro equipo de trabajo. Es probable que algunos sectores operativos se mantengan, pero los temas de la vivienda y de las infraestructuras sanitarias, que requieren cuantiosas inversiones públicas, seguramente sufrirán cambios significativos.

Sin lugar a dudas, la política llevada adelante por el ministro Olívio Dutra, significó un avance significativo respecto a la política habitacional, las infraestructuras y la planificación urbana.

La carencia de una normativa en la regulación de las infraestructuras urbanas, que imposibilitaba la concreción de las inversiones públicas y privadas, pudo superarse con el Proyecto de Ley de Saneamiento Ambiental, que fuera enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. En él se establecía la obligatoriedad de planos, objetivos e indicadores que permitían la transparencia de la gestión. En el sector de la vivienda, las regulaciones establecidas por el ministerio, se complementaban con el FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) y el SNHIS (Sistema Nacional de Habitação), de acuerdo con la Ley Federal 11.124/2005, aprobada por el Congreso después de 13 años de gestiones. El nuevo Programa Nacional de Regularização Fundiária, permitió la existencia del título de propiedad de su casa y de su terreno a más de medio millón de familias de bajos ingresos, habitantes de los asentamientos informales situados en 26 Estados, y en particular en las once mayores metrópolis brasileñas.

En la actualidad, más de 1700 municipios están obligados a elaborar sus Planes Directores hasta octubre del 2006, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de las Ciudades. El Gobierno Federal apoyó directamente a los gobiernos municipales en esta iniciativa, tanto por medio de la financiación de 370 municipalidades, como por la creación de cursos de capacitación técnica para los equipos de trabajo de 173 localidades. La Campanha Nacional Plano Diretor Participativo cuenta con 25 núcleos establecidos en los estados, formados por gestores públicos, técnicos, líderes comunales, universidades, parlamentarios, promotores públicos y empresarios. Esta campaña, coordinada por el Ministerio de las Ciudades, ya alcanzó, aproximadamente, a 900 municipios brasileños.

Se consolidó en el país un proceso democrático inédito, con la realización de las Conferencias de las Ciudades y la creación del Consejo de las Ciudades. En el año 2003, la Conferencia Nacional de las Ciudades definió las directrices y las prioridades de la Política Urbana Brasileña. En la misma, celebrada en Brasilia, estuvieron presentes más de 3.400 municipalidades y 26 Estados de la Federación. Los 2.800 delegados fueron elegidos en las Conferencias Municipales y Estatales, o en reuniones de entidades sociales representativas, tales como las ONGs, movimientos sociales, empresarios, sindicalistas, investigadores y académicos, intelectuales, parlamentarios, además de los tres niveles de la estructura de gobierno. En este momento está en marcha la realización de la Segunda Conferencia Nacional de las Ciudades. En los meses de junio y julio, se celebraron las reuniones en las municipalidades. En los meses de agosto, septiembre y octubre, las conferencias se realizarán en los Estados. Finalmente, en noviembre, los delegados a la Conferencia Nacional se reunirán en Brasilia. La experiencia del Consejo de las Ciudades, reveló la madurez política de los actores sociales participantes —empresarios, ONGs y movimientos sociales—, que consiguieron, a pesar de las evidentes fragilidades, construir acuerdos mínimos alrededor de objetivos comunes.

A pesar de la dura política de ajuste fiscal que limitó las inversiones estatales, se logró ampliar los recursos destinados a la vivienda de interés social y al saneamiento urbano, tratando de corregir los desvíos que se producían, dificultando que los recursos llegasen a los estratos sociales más pobres. El Gobierno Federal (Ministerios de las Ciudades, Salud Pública, Medio Ambiente e Integración Nacional) contrató entre 2003 y 2004 la suma inédita de 6.1 billones de R\$ (1 u\$s=2,50 R\$), para mejorar el abastecimiento de agua, las cloacas, la recolección de basura y el drenaje urbano. Con los recursos directos del Gobierno Federal, en los años 2003 y 2004, se contrataron 10,7 billones de R\$ para atender 760 mil familias necesitadas de viviendas, nuevas o usadas, y que pudiesen adquirir materiales de construcción, mejorar las condiciones de la vivienda y urbanizar las favelas. En 2005, las metas establecidas preveían una inversión de 10,6 billones de R\$ para ayudar a 640 mil familias.

Cabe preguntarse, ante tantas dudas y desesperanzas, si los movimientos sociales conseguirán resistir a los imprevisibles cambios negativos de la política del Ministerio y defender las conquistas alcanzadas.

Roberto SEGRE & Adauto Lucio CARDOSO
PROURB & IPPUR URJ

Río de Janeiro, agosto 2005



Estudios



Poder local, federalismo y gestión metropolitana en Brasil

Sergio DE AZEVEDO & Virginia RENNÓ DE LOS MARES GUÍA

Doctor en Sociología, Magister en Sociología, Profesor Titular de la Universidade Estadual. Secretaria Adjunta de Planificación do Norte Fluminense Darcy Ribeiro de Belo Horizonte, Minas Gerais.

RESUMEN: Brasil es un país de dimensiones continentales, con una población superior a 190 millones de personas, donde casi el 50% de ellas reside en regiones metropolitanas. En este artículo los autores examinan algunas de las innovaciones y de los desafíos que caracterizan la gestión de las regiones metropolitanas en Brasil. Las regiones metropolitanas brasileñas comienzan a configurarse en la década de 1950, cuando el país es objeto de crecimiento industrial y de un intenso proceso de urbanización. Sin embargo, el inicio de su tortuoso proceso de institucionalización solamente ocurre a mediados de los años setenta. Es posible identificar tres fases del proceso de institucionalización de la gestión metropolitana: la primera, profundamente asociada al gobierno militar, presenta un formato institucional único para todo el país y se caracteriza por la fuerte regulación y la financiación del gobierno federal, correspondiendo la implementación de las políticas a órganos controlados por los gobiernos de los Estados federados. En la segunda fase, resultante de la redemocratización del país, hay una tendencia a una municipalización exagerada, que en la práctica va a derivar en una “no política” para las regiones metropolitanas. En la tercera y actual fase, que comienza a mediados de los años 1990, se busca rescatar la cuestión metropolitana, a través de diferentes experiencias de gestión. A pesar de los avances recientes, las cuestiones de fondo —relacionadas al pacto federativo y a la distribución de poder y de recursos entre el Gobierno Federal, Estados y Municipios y, como tales, fundamentales para la planificación y la financiación de las políticas de carácter metropolitano— permanecen lejos de una solución satisfactoria.

DESCRIPTORES: Administración local. Administración municipal. Federalismo. Gestión metropolitana. Brasil.

1. INTRODUCCIÓN

Brasil es una República Federal Presidencialista compuesta por 26 Estados y un Distrito Federal, donde está situada la capital (Brasilia) y 5.560 municipios, que pasaron a ser considerados entes políticos y administrativos autónomos por la nueva Constitución Federal (1988). Es un país continental, que abarca una área superior a 8,5 millones de km², lo que

equivale a un territorio dieciséis veces mayor que el de España [véase ilustraciones I, II y III del pliego de color]. Las variaciones climáticas que se observan en Brasil dan noción de la inmensidad del país: mientras que en el extremo sur hay incidencia eventual de nieve, en el nordeste tienen lugar sequías prolongadas.

El territorio brasileño está dividido en cinco macrorregiones [véase ilustración IV, pliego de color]:

Recibido: 18.11.2004

e-mail: azevedo.sergio@uol.com.br; virgreno@uol.com.br

Para la elaboración de este artículo se tomó como referencia básica el texto de la investigación A Eficácia Metropolitana-Gestão Metropolitana y Consorcios Inter Municipais: arranjos institucionais tradicionais e recentes, realizada por los autores para el Ministerio de las Ciudades en el período de enero a julio

de 2004, a través del convenio con Habitat-Brasil/Banco Interamericano de Desarrollo, recogieron información en Agencias Metropolitanas, Prefeituras, Cámaras Legislativas de los Estados y Municipios y Universidades de diversas regiones de Brasil. Los autores agradecen la colaboración de Hugo Borsani en la versión en castellano del resumen y en la corrección final de este artículo.

- a) el Norte, de baja densidad demográfica y económicamente pobre, donde se encuentra la Floresta Amazónica y diversas cuencas hidrográficas de gran tamaño;
- b) el Nordeste, densamente poblado y la más pobre de las regiones brasileñas donde, en ciertas áreas, los indicadores sociales se aproximan a la media de los países africanos subdesarrollados;
- c) el Sudeste, que concentra el mayor parque industrial y la mayor parte del Producto Interior Bruto del país, pero donde pueden ser encontradas bolsas de pobreza considerables, especialmente en las áreas periféricas de sus regiones metropolitanas;
- d) el Sur, región relativamente más homogénea, presenta una producción agropecuaria e industrial relevante y el Índice de Desarrollo Humano-IDH más elevado del país, y ha sufrido gran influencia de la colonización europea (especialmente, italianos y alemanes);
- e) el Centro-Oeste, región central del país, poco poblada, con importante actividad minera y de agricultura y agroindustria de punta, fuertemente dirigida hacia la exportación.

En 1950, cerca del 64% de la población brasileña vivía en áreas rurales y el 36% en las ciudades. En un período de apenas 50 años estos índices se invirtieron, alcanzándose un porcentaje del 81,2% de habitantes en las áreas urbanas. En 1970 la población del país era de 90 millones, elevándose hasta casi 190 millones al final de 2000, aunque todos los estudios apuntan a la reducción del ritmo de crecimiento demográfico y la estabilización de la población a partir de 2020 (FIBGE, 2002). La pesadilla de la “explosión demográfica”, que ocupaba posición destacada en la agenda política de los años 1970, fue relegada. Entretanto, los principales problemas sociales brasileños deberán ser enfrentados y solucionados en el ámbito de las ciudades. [véase Ilustración V].

Brasil posee, actualmente, veintiocho regiones metropolitanas, nueve de las cuales fueron establecidas en la década de 1970, en una iniciativa del Gobierno Federal que, en esa época, estaba en manos de los militares. Las demás fueron creadas en los años 1990 por iniciativa de los gobiernos estatales,

cuando ya había sido retomado el régimen democrático. Las regiones metropolitanas reúnen cerca de 65 millones de habitantes, que corresponden al 47% de la población urbana y el 38% del total de habitantes del país¹. El ritmo de crecimiento demográfico de las regiones metropolitanas establecidas, en la última década, fue un poco superior a la media del Brasil, lo que demuestra que las regiones metropolitanas, con algunas excepciones, no son ya polos de intenso crecimiento poblacional (MOURA, 2004).

Las grandes metrópolis brasileñas se caracterizan no sólo por concentrar la mayor parte de la riqueza nacional, sino también por poseer grandes focos de pobreza y de exclusión social: se encuentran en las regiones metropolitanas el 48% de los pobres, el 90% de los domicilios localizados en *favelas* y, simultáneamente, el 69% del Producto Interior Bruto brasileño (DAVIDOVICH, 2001).

La legislación urbanística, al definir formas de adquisición y utilización del espacio permitidas o prohibidas en el contexto de una economía de mercado extremadamente jerarquizada y marcada por profundas desigualdades de renta, concluye por separar la “ciudad legal” —ocupada por las clases medias, grupos de alta renta y escasamente por parte de los sectores populares— de la “ciudad ilegal” destinada en su mayor parte a las clases de baja renta. Así la legislación “acaba por definir territorios dentro y fuera de la ley, o sea, configura regiones de plena ciudadanía y regiones de ciudadanía limitada” (ROLNIK, 1997:13).

En los barrios nobles de las metrópolis brasileñas, como relata Luiz César, el mercado moderno es dominante, centro logístico de negocios, donde llegan las informaciones, las mercancías, los capitales, los créditos y sus habitantes se orientan por una cultura cosmopolita. En las periferias geográficas y sociales, crece una masa marginal, desconectada productivamente de los espacios donde la riqueza se reproduce y se acumula (RIBEIRO 2004).

Esa jerarquización espacial agrava también las condiciones sociales de los más pobres, al desvalorizar fuertemente —tanto en el nivel simbólico como en el nivel económico— las zonas no reguladas por el

¹ En esos números no están consideradas cerca de una decena de iniciativas, en tramitación, de creación de nuevas regiones.

Estado. En ese sentido, se puede decir que “la ilegalidad es sin duda un criterio que permite la aplicación de conceptos como exclusión, segregación o incluso *apartheid* ambiental” (MARICATO, 1996:57).

En función de la interdependencia de las diversas políticas urbanas, particularmente en las áreas conurbanas de las grandes metrópolis, los mismos programas innovadores de intervención urbanística y social llevados a cabo en municipios aislados han comprometido sus metas de mejora de las condiciones de vida de la población. Esto, porque estas iniciativas pueden ser inviables en el caso de que otras políticas urbanísticas recurrentes y complementarias, como la de transporte, energía eléctrica, alcantarillado y abastecimiento de agua, etc., —que traspasan los límites municipales— no estén mínimamente integradas en el nivel metropolitano.

La cuestión del formato institucional de las regiones metropolitanas es un tema de gran importancia en las experiencias internacionales, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados —especialmente en aquellos que optaron por el régimen federal— en virtud de la compleja y controvertida división de poder entre las diversas esferas de gobiernoS. (LORDELLO, 1996).

Las cuestiones relacionadas con la gestión de las regiones metropolitanas se caracterizan por presentar escasa importancia política en las agendas gubernamentales y, simultáneamente, gran complejidad técnica. En este sentido, los especialistas adquieren posiciones relevantes en el tratamiento del tema al disponer de mayores posibilidades de convicción de las autoridades y actores implicados, a través de argumentos de naturaleza técnica. En este campo juega un papel importante el “emprendedor” capaz de articular y compatibilizar los diferentes intereses especificados (AZEVEDO & al, 1997).

A su vez, en países federales como Brasil, los gobiernos estatales y las *prefeituras* metropolitanas reconocen, formalmente ahora, la complejidad de la cuestión institucional, que frecuentemente resulta en

un “juego de suma cero”, donde la mayor gobernanza metropolitana implicaría una reducción del poder para el gobierno del Estado y/o de los municipios. En una situación de este tipo los actores públicos con mayor poder político —agencias estatales con vocación urbana y municipios de mayor tamaño, incluso reconociendo la necesidad de reformas institucionales para mejorar la prestación de los servicios y actividades de “interés común”— tienden a volverse conservadores y retraerse frente a las propuestas de cambios del *status quo*, en virtud de las incertidumbres implicadas en ese proceso que puede acarrear pérdidas en sus posiciones relativas (AZEVEDO & al, 2002).

2. INSTITUCIONALIZACIÓN Y MODELO DE GESTIÓN DE LAS REGIONES METROPOLITANAS DURANTE EL PERÍODO MILITAR

En 1973, con la promulgación de la *Lei Federal Complementar*, n.º 14, fueron establecidas las regiones metropolitanas de Belém, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza, Recife, Porto Alegre². Y se impuso la participación de los municipios —todos propuestos por la Ley 14— en esas regiones.

Se da tratamiento unívoco a los servicios metropolitanos³ y al modelo de gestión a ser implementado. En los Consejos Deliberantes, que de hecho tienen el poder de decisión, la mayoría de representantes de los ejecutivos estatales es amplia, en detrimento de la participación de los municipios. La fuerte representación de los gobiernos locales en el Consejo Consultivo era de poca utilidad. En aquella coyuntura autoritaria los municipios no poseían peso político relevante y, muchas veces, ni legitimidad “técnica”, capaz de influir en las decisiones de cuño metropolitano.

En esa primera fase respaldada por el fuerte componente autoritario del régimen político en vigor, las regiones metropolitanas contaban con una estructura institucional y disponibilidad de recursos financieros, que permitieran la implementación de varios

² Al año siguiente se creó la Región Metropolitana de Rio de Janeiro.

³ La *Lei Federal* 14 definió como “servicios comunes de interés metropolitano” el planeamiento integrado del desarrollo económico y social; el saneamiento básico (água,

alcantarillado, limpieza pública); el aprovechamiento de los recursos hídricos y el control de la contaminación ambiental; la producción y distribución de gas combustible canalizado; los transportes y sistema viario; y el uso del suelo.

proyectos, especialmente en el área de saneamiento básico, transporte y tráfico urbano.

Con la crisis financiera de los años 1980 y el inicio del proceso de redemocratización, se explican las brechas institucionales y las fragilidades del sistema de planeamiento metropolitano. La crisis económica y la carencia de recursos públicos tuvieron como consecuencia inmediata el estancamiento de las inversiones federales en las regiones metropolitanas, en un proceso que culmina con el desmantelamiento del aparato de organismos federales que actuaba en la promoción del desarrollo urbanístico. De formular y, en gran medida, ejecutar la política urbanística y metropolitana en el país el Gobierno Federal pasa a asumir el papel secundario en la regulación y en la financiación de algunos programas puntuales.

3. LA CRISIS DEL MODELO ÚNICO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL Y EL SURGIMIENTO DEL “NEOLOCALISMO”

El proceso de redemocratización viene a fortalecer los nuevos actores sociales —en especial los gobiernos locales, organizaciones reivindicativas y movimientos sociales de vocación urbana— cuyos intereses no estaban contemplados en las agendas metropolitanas. Grupos, recién organizados, de la sociedad comienzan a expresar más abiertamente su descontento con el régimen. El Poder Público, en sus diversas esferas, reordena su actuación: las grandes inversiones son substituidas por proyectos más modestos y “programas alternativos” y, en el ámbito de la política social, surge el reclamo a la participación popular (AZEVEDO & al, 1991; AZEVEDO, 1994).

En este contexto, las crecientes reclamaciones de autonomía municipal, cercenada por un largo período, y que irá a repercutir en la Constitución Federal de 1988, inducen a una resistencia explícita a la cuestión metropolitana, manifiesta no sólo entre los representantes del Poder Público municipal, sino también entre los juristas y estudiosos en general, afectos a las cuestiones urbanas.

En ese período, marcado por lo que puede ser denominado de “neolocalismo”, se observa

la hegemonía de una retórica municipalista exacerbada, donde la cuestión metropolitana es identificada *in limine* con el gobierno militar y con un formato institucional de gestión único para todo el país que se habría mostrado ineficaz. La palabra de moda es ahora la municipalización. La gran cuestión era la celebración de un nuevo pacto federativo, estableciéndose mecanismos de descentralización y democratización de la gestión, y del aumento de la capacidad financiera de los Estados y de los municipios. Se verificó que, especialmente esos últimos conseguirían rescatar parte significativa de su capacidad de inversión pero, como bien indica Marcus Melo, eso no será suficiente para el enfrentamiento de los numerosos problemas metropolitanos (MELO, 1997).

Y es así como la Constitución Federal promulgada en 1988 viene a establecer el espacio para la elaboración de un nuevo acuerdo entre los varios actores que actualmente operan en el escenario metropolitano. En principio, es fundamental destacar que la cuestión metropolitana no era vista como prioritaria por la Constituyente. Muy al contrario, como el modelo de gestión metropolitana vigente se encontraba profundamente asociado a la baja autonomía de los municipios y a los paradigmas concentradores de poder del período militar, todo apuntaba hacia una ausencia de política federal en relación del tema.

De hecho, se da en la Carta Magna un tratamiento genérico a la cuestión. La Unión delega en los Estados la mayoría de sus atribuciones. El texto de la Constitución Federal de 1988 permite el surgimiento de formatos institucionales más ajustados a las diferentes realidades regionales, al atribuir a las asambleas legislativas la responsabilidad por el tratamiento de la cuestión metropolitana.

Con la nueva realidad constitucional el destino de los órganos de planeamiento metropolitanos —muy activos hasta comienzos de los años de 1980— quedó totalmente a merced de las variables internas de cada Estado. Sellando el fin de la actividad de planeamiento, la mayoría de los órganos técnicos responsables de esa actividad son relegados al plano secundario o incluso extinguidos. Su realización en el período de transición frente al desafío de

redefinición de papeles y objetivos dependió, en gran medida, del control que fueron capaces de ejercer sobre los “recursos críticos que se encontraban a su disposición, o sea, prestigio institucional, equipo técnico y de su red de apoyo junto a actores políticos relevantes” (FJP, 1998).

Grosso modo, se puede decir que, en la mayoría de los casos, en los nuevos acuerdos institucionales la concesión formal del poder de decisión también a los municipios —*vis-à-vis* la situación pre-1988— no estuvo acompañada del necesario aporte de recursos financieros. Igualmente en los Estados donde se preveían mecanismos de financiación metropolitana no tuvo lugar la regulación esperada por la mayoría de los municipios metropolitanos pequeños y medianos. ¿Por qué razón habrían de financiar los municipios grandes, particularmente los de las capitales, y el Gobierno del Estado la casi totalidad de esas partidas metropolitanas si, formalmente, les correspondería poca influencia en el proceso de decisión sobre la asignación de las mismas y, por consiguiente, irrelevantes ganancias políticas? En una situación como esta, los presupuestos elementales de la lógica de la acción colectiva indican que el comportamiento del Estado y de esos municipios es exactamente el esperado, ya que los costes financieros serían inmensamente mayores de los posibles retornos políticos. En otras palabras, como afirma Heloisa AZEVEDO:

«Los acuerdos institucionales tienden a centralizarse por los Estados. Pero cuando son a iniciativa de los municipios o incluso de la sociedad civil, muchas veces el Estado no está representado. El aislamiento de los entes de la federación, donde predomina mucho más la competitividad que la cooperación y la ausencia de mecanismos de conjugación entre estos, comprometen un acuerdo y soluciones más adecuadas.» (AZEVEDO, 2002).

4. LA NUEVA ETAPA DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA: LA DIVERSIDAD DE MODELOS DE GESTIÓN

A partir de mediados de los años 1990 comienza a tomar forma —aunque de manera incipiente— una nueva y compleja realidad institucional metropolitana que busca

superar la perspectiva “neolocalista” post-1988. Esa nueva fase combina diferentes formas de asociaciones obligatorias —reguladas por los tres niveles de gobierno— con diversas modalidades voluntarias de asociación. En estos nuevos acuerdos institucionales, en fase de experimentación, llama la atención tanto la aparición de nuevos actores como los nuevos papeles desempeñados por actores clásicos en ese terreno.

En lo que respecta a los “nuevos actores”, la mayor novedad consiste en la implicación de la sociedad organizada —asociaciones civiles de diferentes matices y las organizaciones no-gubernamentales (ONG)— y de la iniciativa privada *stricto sensu*. La participación en Consejos de Políticas Públicas supra-municipales y en la implementación y fiscalización de las mismas sería una de las formas de implicación de la comunidad organizada. Por otro lado, la llamada iniciativa privada aparece principalmente como concesionaria o responsable de autorización de las licencias de diferentes servicios públicos de ámbito metropolitano o incluyendo grupos de municipios como resultado del proceso de reforma del Estado observado en Brasil.

Otro actor —aunque no pueda ser considerado “nuevo” en el terreno metropolitano— que surge con mayor fuerza son las agencias de financiación y fomento internacionales. Generalmente, estas agencias actúan en sociedad con los tres niveles de gobierno, en proyectos de impacto metropolitano para afrontar los problemas considerados estratégicos (medio ambiente, saneamiento, transporte de masas, etc.), incluyendo normalmente grupos organizados de la sociedad relacionados o afectados por esas iniciativas.

En lo que se refiere a los actores clásicos, se percibe el reinicio, por parte del Gobierno Federal de actividades de regulación y de financiación —que no se encuadran como estrictamente metropolitanas— que incluyen gobiernos y agencias de diversos niveles. Ese es el caso de los comités de gestión de las cuencas hidrográficas que incluyen numerosos municipios (muchos de ellos metropolitanos) y, a veces, más de un Estado Federal.

En este nuevo contexto en mutación, llama la atención la importancia que pasan a tener los gobiernos municipales —*vis-à-vis* en fases

anteriores— tanto en sus relaciones con los otros niveles de gobierno como en lo referente a las articulaciones con los nuevos actores de la sociedad organizada y de la iniciativa privada.

Finalmente, en el nivel de los gobiernos estatales se observa un mayor empeño normativo (por ejemplo, autorizando los servicios públicos a cargo de la iniciativa privada) de tal forma que es cada vez mayor la participación con recursos propios en sociedad con los municipios y/o el gobierno federal buscando equilibrar cuestiones que sobrepasan el nivel local.

En este contexto, a partir de los años 1990 se observa un *boom* en el establecimiento de nuevas regiones metropolitanas e incluso, de manera incipiente, diversas iniciativas de creación de consorcios intermunicipales y de agrupaciones para el enfrentamiento de problemas comunes⁴.

4.1. La trayectoria reciente de las nuevas regiones metropolitanas

Las regiones metropolitanas creadas a partir de los años 1990 poco se diferencian de las regiones metropolitanas “tradicionales” tal como se presentan actualmente. Las nuevas directrices adoptadas en el tratamiento de la cuestión metropolitana —en especial la democratización y la descentralización— no fueron capaces de garantizar el “escenario prometedor” anhelado para la gestión en esas áreas.

En los modelos de gestión metropolitana en vigor la participación de representantes de la sociedad organizada es más habitual en los organismos de carácter consultivo y en las cámaras técnicas sectoriales que asesoran la instancia deliberativa a la cual cabe la toma de decisiones. De modo general, integra también esa estructura una agencia de planeamiento y, en cuanto a los recursos financieros, existe siempre la instrucción de ser creado y/o regulado el fondo de desarrollo metropolitano. Sin embargo, aunque designados, la mayoría de los Fondos de Desarrollo no llegaron a concretarse, siendo el Estado de Santa Catarina una excepción.

⁴ Hay que tener en cuenta el surgimiento, en un período reciente, de una nueva figura de gestión metropolitana, incluyendo municipios situados en dos o más Estados de la federación, no prevista por la Constitución de 1988.

Sin alteraciones comparativas con el modelo de gestión anterior, entre los servicios considerados “de interés metropolitano” prevalecen la planificación integrada del desarrollo económico y social; el saneamiento básico, especialmente el abastecimiento de agua, red de alcantarillado y servicio de limpieza pública; el uso del suelo metropolitano; el transporte y sistema viario; y el aprovechamiento de los recursos hídricos y controles de la contaminación ambiental.

En la mayoría de las afirmaciones recogidas en la investigación “*A Eficácia Metropolitana-Gestão Metropolitana y Consorciamentos Intermunicipais: arranjos institucionais tradicionais y recentes*” se comprobó que la carencia de recursos para la realización de inversiones y la necesidad de racionalización de las acciones implementadas en los territorios metropolitanos por las agencias públicas y privadas son propuestas como cuestiones centrales para ser también comparadas con las experiencias en vigor.

De modo general, se observó que entre los impedimentos que han entorpecido la elaboración y la ejecución de los Planes Regionales se señalan la dificultad de integración entre las entidades de las diversas esferas gubernamentales y la insuficiencia de recursos materiales financieros y humanos. Pero es la dificultad de identificación de fuentes de recursos la principal responsable de la dificultad en la ejecución de los planes y proyectos. En diversas regiones metropolitanas esa dificultad impide incluso la realización de las exploraciones y estudios necesarios al planeamiento.

4.2. Aglomeraciones urbanas y Consorcios intermunicipales

Aún de acuerdo con las informaciones obtenidas a través de la Investigación para el Ministerio de las Ciudades, con posterioridad fueron establecidas sólo dos aglomeraciones urbanas —modalidad de gestión compartida también prevista por la Constitución Federal de 1988— ambas en el Estado del Río Grande do Sul. Sin embargo, se sabe que en otros

Se encuentre constituida sólo una *Região de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno do Distrito Federal-RIDE DF*, integrada por 22 municipios (19 del Estado de Goiás, tres del Estado de Minas Gerais) y por el Distrito Federal.

Estados brasileños hay, claramente identificadas, aglomeraciones urbanas. La Investigación mostró el caso de Ceará, situado en la macro-región Nordeste, donde el Gobierno del Estado viene desarrollando esfuerzos para superar “impedimentos políticos” que impiden la implementación de actuaciones cooperativas en esa región.

Otra figura que integra el elenco de modalidades de gestión compartida —ésta no prevista por la Constitución Federal— es la de los Consorcios Intermunicipales. Son siempre establecidos por iniciativa de los gobiernos municipales frente la constatación de que las medidas a ser adoptadas para el enfrentamiento de un problema local producirá mejores resultados —o, incluso, solamente producirá resultados— en el caso que sean implementadas a través de la acción conjunta.

A través de la Investigación realizada fueron identificados dos de ellos, el *Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaté y Billings-Grande ABC* y el *Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo-CONISUD*, ambos situados en la Macro-región Sudeste y constituidos por municipios de la Región Metropolitana de São Paulo. Se entiende que acuerdos como estos son más una evidencia de la necesidad de reorientación de las políticas federales y estatales dirigidas hacia estas regiones. Todo indica que los consorcios son creados como una estrategia de los municipios metropolitanos frente a la “no política” de la Unión y los equívocos que han marcado la actuación de los gobiernos estatales en esas áreas.

La cuestión ambiental, especialmente en lo que se refiere a la disposición final de los residuos sólidos, está presente en la base de la creación de los consorcios y, en un segundo momento, las actuaciones conjuntas se extienden a otras áreas.

A diferencia de lo que se constata en las regiones metropolitanas donde los “asuntos de interés común” son establecidos institucionalmente, en los consorcios son consideradas de interés regional todas las cuestiones/problemas que afectan a dos o más municipios asociados.

De modo general, la estructura de gestión establecida atribuyó a los jefes de los gobiernos municipales sólo poder deliberativo. Representantes de la sociedad

organizada participan de los consejos consultivos y los concejales municipales tienen, casi siempre, su participación restringida a los consejos fiscales.

Los Consorcios tienen dificultades para ser reconocidos por los órganos públicos de fiscalización y control (Secretarías Estatales, Bancos Estatales, Tribunales de Cuentas), que impiden la implementación de muchos proyectos de extrema importancia para las ciudades que integran la región. Según la evaluación de los asociados, las esferas Federal y Estatal de Gobierno “todavía no están preparadas para financiar proyectos o realizar sociedades con Consorcios Intermunicipales

5. CONSIDERACIONES FINALES

Las casi tres decenas de regiones metropolitanas que acogen la mitad de la población urbana del país, concentran la mayor parte del Producto Bruto Interno nacional. Exhiben, además, una fuerte desigualdad social donde en la “ciudad ilegal” sobreviven en condiciones precarias de vivienda, saneamiento, bienes de consumo colectivo etc., grandes contingentes de marginados. Esas áreas son palco privilegiado de los mayores problemas enfrentados actualmente en Brasil: concentran sus mayores índices de desempleo y de violencia. En este sentido, un mayor dinamismo de la gestión metropolitana adquiere fundamental importancia en la agenda política del gobierno federal: sin afrontar este desafío difícilmente se obtendrá éxito en los resultados de los proyectos sociales y de implantación de infraestructura urbana que se están estableciendo en estas áreas.

Las primeras regiones metropolitanas fueron establecidas en la década de los 1970 por iniciativa del Gobierno Federal, y las demás en los años 1990, por iniciativa de los gobiernos estatales. La cuestión metropolitana es presentada por primera vez en la Constitución Federal de 1967, en pleno régimen militar. Son establecidas seis años después por la *Lei Federal Complementar* n.º 14/73, cuando se atribuye todo el poder de decisión a los Consejos Deliberantes, en los cuales se garantiza amplia mayoría de representantes de los ejecutivos estatales, en detrimento de la participación de los

municipios. En esa primera fase, a pesar del fuerte componente autoritario del modelo, las regiones metropolitanas contaban con una estructura institucional y con recursos financieros federales que permitían la implementación de diferentes proyectos, especialmente en el área de uso y ocupación del suelo, saneamiento básico, transporte y tráfico urbanos.

Con la crisis financiera de los años 1980 y con el proceso de redemocratización, se hacen explícitas las brechas institucionales y las fragilidades del modelo de gestión metropolitana en vigor. Cesan las elevadas inversiones realizadas por el Gobierno Federal en esas áreas y aumentan las reclamaciones a favor del poder local y la democracia, culminando con el desmantelamiento del aparato de los organismos federales que actuaba en la promoción del desarrollo urbano y metropolitano.

En este contexto, la Constitución Federal de 1988 viene a establecer un nuevo acuerdo entre los diferentes actores del escenario metropolitano. Como el modelo institucional vigente —identificado con el autoritarismo y la ineficacia— se encontraba profundamente asociado a la baja autonomía de los gobiernos locales y a los paradigmas centralizadores del poder del período militar, no había espacio para el mantenimiento de la política federal adoptada en esas regiones. De hecho, se garantizan condiciones para que el Gobierno Federal practique una “no-política” en relación al tema: la Constitución confiere tratamiento genérico a la cuestión metropolitana, delegándola en los Estados.

A los problemas a los que enfrentarse en el diseño de políticas y directrices de ámbito federal para esas regiones, hay que agregar la cuestión del pacto federativo y de la distribución de poder y de recursos entre Gobierno Federal, Estados y municipios. Al delegar en los Estados miembros la competencia para la creación de las áreas metropolitanas, no fueron instituidos mecanismos de financiación compatibles con la autonomía de la que pasan a disponer. De hecho, se puede afirmar que la construcción federal brasileña no está completa, pues no contempla los aspectos remanentes de distribución de fórmulas, de generación y distribución de renta en los Estados y municipios. La crisis fiscal y el fuerte endeudamiento de algunos municipios

grandes y, especialmente, de los Estados en relación al gobierno federal, dificultan sobremedida la financiación de las regiones metropolitanas, sin una participación activa del gobierno federal (PIANCASTELLI, 2004).

En lo que respecta al poder de decisión, es interesante constatar el mantenimiento de los consejos deliberantes en los mismos prototipos establecidos en su creación en la década de 1970 en varias de las regiones metropolitanas “tradicionales” y su reproducción en varias de las “nuevas”. También son frecuentes los organismos normativos y deliberantes donde hay paridad entre representantes del Estado y de los municipios. Pero puede observarse, a través de la Investigación ya citada que, de modo general, la inoperancia ha marcado la gestión metropolitana, cualquiera que sea el peso del Estado o de los Municipios en los modelos decisorios adoptados.

En realidad, como recuerda muy bien MELO (2004), en la década de 1990 hubo importantes avances en el ámbito del desarrollo local, pero la agenda de reformas en el plano federal fue propiamente “no-urbana” en los términos en que los proyectos urbanos están característicamente clasificados⁵. La ausencia de “protección constitucional” para los programas metropolitanos tal como existe para las áreas de la educación (FUNDEF), de salud (transferencias federales a través del *Sistema Único de Saúde*) y de la cualificación profesional (*Fundo de Amparo ao Trabalhador*), hace a los programas urbanos vulnerables a la coyuntura fiscal del gobierno federal. De hecho, al contrario del área urbana-metropolitana, en relación a la cual se puede observar con claridad la ausencia de una política nacional, los programas en el área de atención a la salud, educación y formación profesional fueron objeto de una estrategia política federal consistente. Ya en el ámbito del desarrollo urbano-metropolitano el Gobierno Federal no puso en práctica mecanismos de inducción que garantizaran la adhesión de las entidades sub-nacionales a los programas en ese área (MELO, 2004).

Se puede afirmar que la gestión metropolitana en Brasil enfrenta, actualmente, tres grandes desafíos, tal como apunta ABRUCIO (2004). El primero de ellos

⁵ Son considerados como típicamente urbanos los servicios de vivienda, transportes, saneamiento, entre otros.

tiene que ver con el hecho de que las experiencias de cooperación federales, sea en el ámbito de las regiones metropolitanas, sea en el ámbito de los consorcios y afines, son bastante heterogéneas y todavía incipientes, encontrándose lejos de la necesaria consolidación institucional.

El segundo desafío se refiere a la ausencia de un acuerdo institucional intergubernamental, de cooperación federal, para la gestión de las regiones metropolitanas. La implementación de ese acuerdo es fundamental para que se produzcan buenos resultados. En Brasil, desde la Constitución de 1988, se hizo poco para el fortalecimiento de los acuerdos federales. Hay hoy en vigor en el país un federalismo compartimentalizado, donde prevalece la competencia y la “no cooperación” entre los municipios, los Estados y el Gobierno Federal. Al frágil entrelazamiento institucional entre niveles de gobierno se suma la segmentación inherente a las políticas sectoriales, aumentando los obstáculos a la cooperación intergubernamental.

El tercer desafío a ser enfrentado se refiere a la creencia bien intencionada, pero ingenua, cuando no perversa, que se instaló en el país desde la Constitución de 1988: los municipios resolverían solos sus problemas de políticas públicas, bastando que les fueran traspasados poder y recursos para ello. En las federaciones tales como la brasileña, esa proposición es falsa en términos económicos, sociales y en el ámbito de las instituciones y de la competencia política local. Los gobiernos municipales, en su mayoría, no disponen de recursos financieros y de capital humano o social. Así, al propugnarse la cooperación federal es preciso tener clara la distinción de los papeles a ser desempeñados por el gobierno federal y por los gobiernos estatales.

Parece haber entre los estudiosos del tema, un consenso virtual sobre la necesidad de una postura más integrada y cooperativa entre los entes federales, de forma que los Estados y el Gobierno Federal formulen e implementen políticas juntamente con los municipios. En ese sentido, el papel de los gobiernos estatales brasileños debería ser revisado, una vez que han actuado principalmente como intermediarios y distribuidores de recursos, compartiendo

poco sus decisiones con los municipios (ABRUCIO, 2004).

Así, ahora se puede reconocer el hecho de que la descentralización de recursos financieros, organizativos y políticos para los municipios produjo beneficios importantes, entre ellos un mayor sentido emprendedor, pero también dio lugar a efectos perversos importantes. Entre estos efectos, como bien establece Marcus André Melo, están la competencia fiscal, el neolocalismo y las dificultades adicionales de coordinación interinstitucional. Sin duda, el neolocalismo de los años 1990 deslegitimó el planeamiento metropolitano, entonces considerado como práctica autoritaria, y produjo una agenda pública local anclada en el principio de que todos (o casi todos) los problemas pueden ser resueltos localmente (MELO, 2004).

En una situación de ese tipo, es evidente la importancia de la gestación de una política metropolitana federal a ser pactada, inicialmente, entre los diversos Ministerios y agencias de vocación metropolitana y, posteriormente, con el Congreso Nacional. Ese esfuerzo deberá resultar en el inicio de nuevas actividades de regulación y de líneas de inversión federales permanentes, una vez que las transferencias puntuales de recursos —tal como ocurrió en los momentos en que el Gobierno Federal invirtió en esas áreas a partir de los años 1990— no son capaces de garantizar la implementación de proyectos en las áreas de saneamiento, vivienda y transporte, entre otras que, necesariamente, exigen planeamiento e inversiones públicas a largo plazo.

Se confirma, además, que los incentivos selectivos serían instrumento fundamental para el enfrentamiento de las dificultades en la acción cooperativa exigida en la implementación de proyectos en las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas. Los gobiernos municipales y estatales estarían motivados a adherirse —a través de diferentes formatos institucionales y aportes de recursos propios— a un ciclo virtuoso de cooperación e intervención articulada incluyendo los tres niveles de gobierno. En suma, lo que se busca es la construcción de una política metropolitana de “suma positiva” donde todos los actores implicados, en especial la población-objetivo, sean beneficiados.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRUCIO, F. (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades/Câmara dos Deputados, 30-31 de março, Brasília.
- ARRETCHE, M. T. S. (1996): «Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31, ano 11, junho.
- ASSEMBLÉIA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (1993): *Legislação Institucional*, datilo, Belo Horizonte.
- AZEVEDO, H. (2002): *Tendências da gestão intermunicipal em aglomerações urbanas metropolitanas*. Tese de doutorado. FAU-USP, novembro São Paulo.
- AZEVEDO, S. (1994): «Planejamento, Cidades e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90». In: DINIZ, E. & LOPES, J. S. L. & PRADI, R. (orgs.): *O Brasil no Rastro da Crise: 244-270*, ANPOCS/IPEA/HUCITEC, São Paulo.
- AZEVEDO, S. & A. A. P. PRATES (1991): «Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva». *Ciências Sociais Hoje*: 122-152, Vértice & ANPOCS, São Paulo.
- AZEVEDO, S. & M. A. MELO (1997): «A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, 35, outubro.
- AZEVEDO, S. & V. R. MARES GUIA (2002): «Trajetória e dilemas da gestão metropolitana no Brasil», in *Revista Rio Urbano*, Fundação CIDE-Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, março Rio de Janeiro.
- BRASIL, F. (1998): *Meio Ambiente*. datilo Belo Horizonte.
- CENTRO DE ESTUDOS URBANOS CEURB (1997): *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPQ, datilo
- CINTRA, A. O. (1978): «Planejando as cidades: política ou não política». In CINTRA & A. O. HADDAD & P. R. HADDAD (orgs.): *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Zahar, 3: 167-253. Rio de Janeiro.
- DAVIDOVICH, F. (2001): «Metrópole: Escalas, Questões e Situação no Brasil». *Encontro Nacional da ANPOCS*, outubro. Caxambu.
- DINIZ, E. & S. AZEVEDO (orgs.) (1997): *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, ed. UNB Brasília.
- FAPEMIG (1993): *Política Regulatória e Interesses Sociais no Âmbito Urbano: o caso da RMBH*. Belo Horizonte.
- FERNANDES JUNIOR, E. (1984): *O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas brasileiras*, datilo Plambel, Belo Horizonte.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA FIBGE (2002): *Anuário Estatístico*.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO FJP (1998): «Gestão Metropolitana e Desigualdade na RMBH». Convênio CEURB/UFMG, Escola de Governo e Centro de Estudos Municipais e Metropolitano da FJP. Relatório de Pesquisa apresentado a FAPEMIG, datilo.
- (1999): *A reforma do Estado e as políticas urbanas-descentralização administrativa e metropolização da pobreza*. Relatório de Pesquisa.
- LORDELLO, D. (1996): «A experiência Internacional em Gestão Metropolitana», in CARDOSO, E. DEZOUZART & V. Z. ZVEIBIL (orgs.): *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*. IBAM, Rio de Janeiro.
- MACIEL, E. C. B. A. (1985): *Região metropolitana e poder*, UFMG, 160 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- MARICATO, E. (1996): *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*, Editora Hucitec, São Paulo.
- MATTOS, C. A. (1988): «Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina». In: *CENDEC. Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*: 101-135 Brasília.
- MELO, M. A. (1993): «Democracia neolocalismo e mal estar social: a geometria política da nova República». In: *Pobreza e Desigualdade Social*. Agendas de Políticas Públicas, IUPERJ, Agosto Rio de Janeiro.
- (1997): *Gestão urbano-metropolitana, neomunicipalismo e empresarialismo local*, datilo Recife.
- (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, 30-31 de março, Brasília.
- & S. AZEVEDO (1998): *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998*. Ed. ENAP, Brasília:
- PACHECO, R. S. (1997): «Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate», in ROLNIK, R.: *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, São Paulo, Studio Nobel / FAPESP.
- MOURA, R. (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, 30-31 de março, Brasília.
- PIANCASTELLI, M. (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, 30-31 de março, Brasília.
- REZENDE, F. (2004): «O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação». Seminário Internacional *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Periféricos*, promovido pela Câmara dos Deputados e Governo Federal, 30 e 31 de março, Brasília
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2004): *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, Ministério das Cidades / Câmara dos Deputados, Brasília, 30-31 de março.

El Estatuto de la Ciudad, los planes directores y los nuevos instrumentos de política urbana

Adauto Lucio CARDOSO

Arquitecto. Profesor IPPU R/URFJ

RESUMEN: El objetivo del artículo es, presentar un balance de la experiencia del planeamiento urbano en Brasil tras la Constitución de 1988, buscando identificar los límites y las posibilidades establecidas, en la coyuntura actual, para los nuevos *planos diretores* y para la aplicación de los nuevos instrumentos de política urbana, establecidos por el Estatuto de las Ciudades.

DESCRIPTORES: Política urbanística. Estatuto de la Ciudad. Brasil.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1988 promovió una gran reformulación institucional de la política urbana en Brasil, al establecer los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad, como fundamento de las políticas de desarrollo urbanístico. Estas definiciones tuvieron como consecuencia inmediata la consolidación del *direito à cidade e da segurança de posse* [derecho a la ciudad y la seguridad de la propiedad]¹. En lo que respecta, a los otros tres nuevos instrumentos previstos en el art. 183 de la Constitución Federal —*Edificação ou Parcelamento Compulsórios*, el *Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana Progressivo no Tempo* y la *Desapropriação para Fins de Interesse Social com Pagamento em Títulos da Dívida Pública* [La Edificación o Parcelación Obligatorias, el Impuesto sobre Propiedad Territorial Urbana

Progresivo en el Tiempo y la Expropiación para Fines de Interés Social con Pago en Títulos de la Deuda Pública]— sus consecuencias fueron menos inmediatas, ya que presuponían, en primer lugar, una regulación en el ámbito federal, realizada 10 años después a través de la Ley 10.257/2001, conocida como el *Estatuto da Cidade* [Estatuto de la Ciudad; véase Sección Documentación en este número de *CyTET*] y, en segundo lugar, la definición de criterios de aplicación a través de los *planos diretores* [planes directores] de competencia municipal CARDOSO (2003). Como establece el art. 182 de la Constitución, *plano diretor*:

«Aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para las ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.»
«La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plano diretor.»

Recibido: 18.11.2004
e-mail: cardoso@ippur.ufrj.br; adcard@alternex.com

¹ Ver el art. DE FERNANDES en este mismo número.

Por el papel atribuido al *plano diretor* y a los nuevos instrumentos, esas alteraciones en el orden jurídico tuvieron graves consecuencias en la alteración del contenido y alcance (ámbito) de los planes urbanos y la redefinición de la esfera del planeamiento como campo de enfrentamiento de los intereses diversos que se articulan en torno a la producción y reproducción del entorno edificado. El *timing* de esos cambios estuvo extremadamente influida por la larga tramitación de los proyectos regulados por los artículos 182 y 183 de la nueva Constitución en el Congreso Nacional, generando dos generaciones de Planes. La primera inmediatamente después de la promulgación de la Carta Constitucional (1990-1995), incorporando los nuevos instrumentos previstos en la Constitución solo bajo un punto de vista formal, ya que hasta ahora no habían sido regulados, pero incluyendo también otros instrumentos que habían sido experimentados en la gestión urbanística de diversas ciudades como el *solo criado*, la *transferência do direito de construir*, las *operações urbanas* y las *áreas de especial interesse social* [suelo urbano, la transferencia del derecho de construir, las operaciones urbanísticas y las áreas de especial interés social]. La segunda generación, todavía en gestación, corresponde a los nuevos planes —o la revisión de los planes elaborados en la década de 1990— para la adecuación a los principios, directrices e instrumentos previstos por el *Estatuto das Cidades*.

El objetivo de este artículo es, por tanto, presentar un balance de la experiencia del planeamiento urbano en Brasil tras la Constitución de 1988, buscando identificar los límites y las posibilidades establecidas, en la coyuntura actual, para los nuevos planes directores y para la aplicación de los nuevos instrumentos de política urbana, establecidos por el *Estatuto das Cidades*.

2. PLANEAMIENTO URBANO EN BRASIL

El desarrollo del campo intelectual y profesional del planeamiento urbano en América Latina ha recibido una gran influencia de las ideas que circularan ampliamente en Europa y América del Norte,

a partir de comienzos del siglo xx. En aquel momento, el urbanismo se realizaba, en los países centrales, a través de la producción de nuevas representaciones que articularan la cuestión social con el orden territorial. Las concepciones organicistas ganaron importancia en la explicación de los problemas de la ciudad, con la movilización del vocabulario y conceptos oriundos de campos científicos consolidados como la medicina, la biología y la física. Congestión, organismo y circulación son conceptos utilizados de forma análoga en el concepto urbano y que, al identificar a la ciudad con un ser vivo, llevan en sí mismo la idea de la necesidad de intervención. Los conceptos que se desarrollan a partir de este aparato conceptual, inspirados en el higienismo, pero con ecos de la sociología de Le Play (TOPALOV & *al.*, 1987), están basados en la relación directa entre medio y comportamiento. Intervenir sobre el espacio edificado corresponde entonces, en la visión de los reformadores, a influir en los comportamientos. Reformar la ciudad enferma para reformar la vida, sobre todo la vida cotidiana de las bases populares, tal es el objetivo de la recién nacida ciencia urbanística.

El contacto de los profesionales brasileños con las nuevas ideas sufrió gran influencia de las visitas profesionales de urbanistas europeos. Como consecuencia, un grupo de técnicos pasó a militar por la implantación del urbanismo y los planes urbanístico, como nueva estrategia de gestión de las ciudades brasileñas. Entre los años 1920 y 1930 se elaboraron planes² para las grandes ciudades del país y se formaron grupos de técnicos que seguían de forma más o menos actualizada los debates internacionales y divulgaban sus ideas a través de revistas especializadas, congresos, seminarios e, incluso en columnas especializadas de la prensa diaria.

Así, en el período de entre guerras se creó en América Latina y particularmente en Brasil un cierto consenso en los medios técnicos sobre la necesidad de la implantación del urbanismo y se formaron equipos, en los ayuntamientos o en el sector

² Principalmente a partir de la década de los 30 disponemos del plan de Agache, de Río, el plan de las Avenidas de Prestes Maia para São Paulo, el plan de Glasdosch (auxiliar de Agache) para Curitiba, el plan de Attilio Correa Lima para Goiânia y Recife, entre otros.

privado, que se califican técnicamente para desarrollar los planes, partiendo de la gran influencia del debate europeo y norteamericano³.

Los planes que surgen en este período "heroico" (1920-1950) ganan una dimensión que será una característica de toda la legislación urbanística: la eficacia relativa y la división de las ciudades en dos partes, una regulada y otra que crece al margen de la legalidad. De hecho, sólo una parte de la ciudad permanece bajo la jurisdicción de los planes, mientras la ciudad de los pobres permanece fuera de la ley, tanto en lo que respecta al derecho de propiedad, ya que parte del hábitat popular se desarrolla a través de la 'invasión' de tierras, como en lo que respecta a los patrones urbanísticos básicos, la parcelación del suelo, los parámetros de uso y ocupación, etc.

Los cambios en este, todavía incipiente, modelo de intervención surgen en el período del desarrollismo (1950-1980), cuando el planeamiento es concebido como estrategia de promoción del desarrollo económico, en los ámbitos de la nación, las regiones y, también, de las ciudades. En América Latina, a partir de la década de los 1960, el planeamiento territorial pasa a ser adoptado como política de gobierno en la mayoría de los países del continente, con mayor vigor en aquellos que habían asumido francamente una política de desarrollo económico basada en la industrialización en sustitución a la de importaciones. En Brasil, la experiencia del *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)*, desarrollada por el gobierno militar entre 1967 y 1974, la primera política nacional de planificación urbanística dirigida por el gobierno federal, teniendo en cuenta, esencialmente, la modernización planificada de los municipios, acompañada por la planificación económica para el desarrollo, conforme a las orientaciones de los *Planos de Desenvolvimento Local Integrados (PDLI)*⁴. Desde 1974, esta experiencia dio lugar a una propuesta de política urbana global a través del planeamiento y de la coordinación de las

inversiones públicas federales, teniendo en cuenta sus efectos territoriales. En aquel momento comenzó a tener lugar una articulación entre planeamiento urbanístico y regional, reforzándose la política de desconcentración industrial del eje Río-São Paulo, en dirección a las regiones deprimidas (principalmente del Nordeste) o a las ciudades medias BERNARDES (1986).

Del urbanismo como práctica de los gobiernos locales con el objetivo de devolver la salud a la ciudad enferma se pasó entonces al planeamiento urbanístico, desarrollado a partir de una orientación centralizada donde el objetivo era crear la ciudad del desarrollo. En ambos casos, como una característica del paradigma de la planificación, predominó la concepción de que la legitimidad de la intervención se basaba en la capacidad de la ciencia y de la técnica para establecer criterios decisorios sistematizados en parámetros racionales permitiendo así al Estado actuar en nombre de un pretendido 'interés general' y buscando romper con el modelo anterior, en el que las políticas públicas se definían a partir de las relaciones clientelistas o populistas.

En el plano internacional, la hegemonía de ese modelo de planeamiento fue duramente criticada en los años 1970, principalmente por el hecho de que el abordaje tecnocrático había generado enérgicos procesos de segregación social, constatándose la inadecuación de las soluciones a las necesidades de la población. En Brasilia la experiencia desarrollada por los gobiernos militares fue criticada por su centralismo y autoritarismo, desmitificándose la idea de que criterios técnicos pudieran revelar el 'interés general' y reafirmando las opciones políticas subyacentes en las decisiones técnicas. La crítica al planeamiento 'tecnocrático', pautado en la imagen de la ciudad del desarrollo trata entonces, la formulación de un nuevo modelo de ciudad, la ciudad de la democracia, y de un nuevo calendario para la intervención pública, acompañada en la democratización de la gestión y en la adopción de políticas

³ Tiene lugar una fuerte hegemonía de los urbanistas americanos, en Anhaia Melo y Armando de Godoy. Con la llegada de Agache y con la vuelta de Attilio es cuando la influencia francesa comienza a desarrollarse entre nosotros.

⁴ Se trataba de planes que incluían las dimensiones económica, social, de infraestructuras, de uso del suelo y,

también, de reorganización de la administración pública local. Esos planes seguían un modelo de patrón nacional y estaban desarrollados por consultorías privadas previamente autorizadas por el SERFHAU, organismo del Ministerio del Interior. Entre 1967 y 1972, el acceso a las inversiones federales estuvo, en gran medida, subordinado a la adopción, por las administraciones municipales de PDLI.

redistributivas, lo que se materializará en el debate constituyente, a través de las propuestas del *Fórum Nacional de la Reforma Urbana*.

El debate sobre los cambios en el patrón de intervención pública en las ciudades que tuvo lugar en los años 1980 tiene como referencia, en Brasil, la propuesta de un proyecto de *lei de desenvolvimento urbano* [ley de desarrollo urbanístico] (LDU), formulada, ya a finales de la década de 1970 por el gobierno federal, con el objetivo de dotar al Poder Público de los instrumentos adecuados para combatir los procesos especulativos en curso en los grandes centros urbanos. En mayo de 1983 el proyecto se envió a la Cámara de los Diputados, destacando entre sus directrices:

- a) aquellas que se refieren a las acciones del Poder Público Municipal: adecuación de las inversiones públicas y de la política fiscal y financiera a los objetivos del desarrollo urbanístico, garantizando la recuperación por el Poder Público de las inversiones que resulten de la revalorización inmobiliaria;
- b) aquellas que se refieren a la función social de la propiedad “oportunidad de acceso a la propiedad urbanística y vivienda; distribución equitativa de los beneficios y responsabilidad en el proceso de urbanización; corrección de las distorsiones de la revalorización de la propiedad urbanística; regularización fundiaria y urbanización específica de las áreas urbanas ocupadas por la población de baja renta; y adecuación del derecho de edificar a las normas urbanísticas” (art. 2.º, Inc. IV);
- c) aquellas relativas a la relación entre el Poder Público y la Sociedad: estímulo a la participación individual y comunitaria y a la participación de la iniciativa privada;
- d) aquellas relativas a las necesidades de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico, artístico, arqueológico y paisajístico.

A partir de estos principios y con el objetivo de contener la especulación inmobiliaria se propusieron algunos instrumentos como la *parcelamento e a edificação compulsórios* [parcelación y la edificación obligatorias], el *‘suelo criado’* [“suelo extra añadido, techo,

vuelo extra”], el *Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo*; Además, de lo ya mencionado, se propuso también la creación de *Áreas Especiais (AEs) de Regularização Fundiária* como instrumento para la ampliación del acceso al suelo y garantía de propiedad para la población que vivía en las *favelas*.

La participación popular, según el proyecto, debería ser ‘incentivada’ complementándose, en el artículo 46, con la directriz “en la elaboración de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, el Poder Público facilitará la participación de la comunidad”. Se trata, en este caso, de propuestas todavía tímidas en relación con las demandas y proposiciones ya en curso de debate público y que culminarán con la idea de la gestión democrática de la ciudad, dirigida por el *Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR)*.

La discusión sobre la política urbana en el Congreso Nacional fue perjudicada con el inicio de los debates en torno a la nueva Carta Constitucional, que comenzaron a polarizar la atención y los intereses ya en 1986. El Congreso Constituyente creó la posibilidad de presentación de enmiendas populares, propuestas procedentes de la sociedad podrían ser consideradas siempre que cuenten con un número mínimo de firmas. En el campo de la política urbana, movimientos de vivienda, federaciones de asociaciones de vecinos, entidades de representación profesional de sectores técnicos relacionados con el urbanismo, como ingenieros y arquitectos, universidades y organizaciones no gubernamentales se unirían al denominado *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* [Movimiento Nacional para la Reforma Urbanística], para presentar una proposición de consenso que representase el avance de la discusión entre los sectores populares y progresistas. La proposición final del movimiento —*Emenda Popular pela Reforma Urbana*— está basada en los siguientes principios generales:

1. **Os Direitos Urbanos [Los Derechos Urbanísticos]:** este es el principio básico que caracteriza la enmienda. Se definen una serie de nuevos derechos para garantizar el acceso a la vivienda, infraestructuras y servicios urbanos, todos ellos subordinados al derecho a las

condiciones de vida urbana digna y justicia social, al que estaría sometido incluso el derecho de propiedad.

2. **Sumisión de la propiedad a su función social:** el objetivo principal de esta formulación es establecer límites a la hegemonía del derecho de propiedad privada del suelo urbano. Parte del principio de que el ejercicio de esa norma es una de las principales causas de los mecanismos generadores de las desigualdades sociales en la producción y estructuración del espacio urbano. Presupone, por tanto, el establecimiento de instrumentos que fortalezcan la regulación pública del uso del suelo, de modo que la práctica privada y pública de aquel derecho no perjudique a los intereses colectivos.
3. **Gestión democrática de la ciudad:** significa aquí la ampliación del derecho de la ciudadanía mediante la institucionalización de la participación directa de la sociedad en los procesos de gestión, como forma complementaria de la democracia representativa. La concreción de este principio se traduciría en la proposición de leyes y los procesos de elaboración e implantación de políticas urbanísticas, enfatizando la representación de las entidades comunitarias.

Estos principios establecieron una innovación en la manera de formular la cuestión urbanística en el escenario político nacional y fueron complementados por la proposición de una serie de instrumentos jurídicos y tributarios de directrices generales para las políticas de vivienda, transportes y servicios públicos y de orientaciones para garantizar la participación popular en la gestión de la ciudad. Se resalta un claro énfasis en la cuestión social como eje de las políticas urbanas, que asumen carácter redistributivo y universalista, así como la formulación de una propuesta de radicalización democrática de la gestión de la ciudad, a través de la creación de nuevos foros de decisión que contaran con la participación de los sectores populares.

La enmienda popular triunfó parcialmente, al conseguir que se insertase en los aprobados artículos 182 y 183 del texto constitucional, que establecen de forma inequívoca, los

principios de la función social de la ciudad y de la propiedad. Sin embargo, en relación con los principios propuestos, se verificó que fueron pocos los incorporados, siendo así que aquellos que expresamente se dirigían a contener la especulación inmobiliaria tuvieron necesidad de ser regulados. Otro problema es que la definición operacional de la *'função social da propriedade'* [función social de la propiedad] fue remitida a los planes directores, estableciéndose así un debate, en el medio técnico y político ligado al planeamiento y a la política urbana, sobre cual debiera ser el contenido de ese nuevo *plano diretor*. Es ese debate el que precede e influye directamente a la 'primera generación' de *planos diretores*, que comenzaron a ser elaborados a partir de 1990.

3. LA PRIMERA GENERACIÓN DE PLANOS DIRETORES, INSTRUMENTOS UTILIZADOS Y RESULTADOS ALCANZADOS

El debate sobre los nuevos *planos diretores* reveló, desde el principio, un enorme vacío de propuestas, ya que los sectores progresistas habían concentrado sus estrategias de actuación en las propuestas de democratización de la 'gestión' en detrimento del 'planeamiento'. En algunos textos analíticos de la época, el planeamiento se entendía como una esfera técnica y burocrática resistente a las propuestas democratizantes. Presionados por la necesidad de responder a los nuevos principios legales instituidos por la Constitución, sin embargo, técnicos y académicos ligados al Movimiento Nacional de la Reforma Urbanística formularon una propuesta que se volvió ampliamente hegemónica, basada en 3 principios básicos:

- Los planes deberían tener como eje de organización el enfrentamiento de las desigualdades sociales generadas por el proceso de urbanización.
- Como centro de ese enfrentamiento se colocaba la necesidad de incorporación de la 'ciudad real' —la 'ciudad de las *favelas*', de los *'cortiços'* y de las periferias desasistidas— a la 'ciudad legal', la ciudad infraestructurada y regulada.

- Los planes sólo serían eficaces si incorporasen en su metodología de elaboración la constitución de un ‘pacto territorial’, o sea, la negociación y el acuerdo sobre sus propuestas de intervención entre los diversos agentes con intereses en la producción y apropiación del espacio urbano.

Estos principios influyeron considerablemente en los nuevos planes directores que comenzaron a ser elaborados a partir de 1990, cuando las *Constituições Estaduais* y *Leis Orgânicas Municipais* (Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales) ya habían sido aprobadas. Sin embargo, como se verá más adelante, estos planes fueron, en su mayoría, marcados por una cierta ambigüedad, adoptando directrices e instrumentos referentes a modelos y métodos diferenciados.

Siguiendo el “modelo” del *Plano Diretor da Reforma Urbana*, presente, en gran medida, en las propias Leyes Orgánicas, el proceso de elaboración se abrió, en gran parte de los municipios, a la participación de la sociedad civil buscando el establecimiento de los ‘pactos territoriales’ (RIBEIRO & al 1991). Los equipos técnicos de las *prefeituras* [ayuntamientos], muchas veces amparadas en asesorías y consultorías, elaboraron propuestas preliminares que se sometían a foros participativos. Este proceso, sin embargo, fue conflictivo. Los puntos más controvertidos de los planes —principalmente aquellos que atendían los intereses de los propietarios y de la industria inmobiliaria, como el *‘solo criado’*— fueron discutidos no sólo en el ámbito del Ejecutivo sino también en las *Câmaras de Vereadores* [Concejo], espacios políticos estos mucho más conservadores, implicando, en muchos casos, pérdidas significativas de los avances obtenidos en momentos precedentes (PROMPT, 1993).

Son de resaltar las dificultades a la participación popular en este proceso, ya que la discusión estaba tratada, muchas veces, en términos excesivamente técnicos y la relación con las demandas sociales no era clara o inmediata. (CAVALIERI, 1993; PROMPT, 1993). En este sentido, la elaboración de los *planos diretores* se mantuvo dentro del marco donde fue el medio técnico-académico, presente en

las entidades asesoras, en las asociaciones profesionales, o en los centros de investigación universitarios, quién asumió la defensa de las banderas del campo popular, lo que implicó, mas adelante, considerable paridad de la legitimidad de estos planes.

En la investigación llevada a cabo a mediados de la década de los 1990 cuando se evaluaron 22 *planos diretores* de grandes ciudades brasileñas (RIBEIRO, 1995), estos conflictos podrían ser identificados de varias formas. En términos de los modelos de planeamiento adoptados, la investigación evaluó que los planes analizados podrían considerarse “integrados”, o sea, buscaban establecer principios ordenadores para todas, o para la mayoría de las políticas municipales, siguiendo la herencia del modelo SERFHAU, en cuanto que las directrices ligadas al uso y ocupación del suelo, estaban definidas en términos de principios generales, para ser detallados y profundizados en legislación complementaria, como las *leis de uso do suelo*, *regulamentos de parcelamento*, *códigos de edificações*, [leyes de uso de suelo, reglamentos de parcelación, códigos de edificación], etc.

Sin embargo, si los planes todavía permanecían tributarios del modelo de *‘plano integrado’*, la necesidad de cumplir el precepto constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad llevó a una nueva concepción del plan, fundada en el equilibrio de la cuestión social. En ese sentido, dos planes —de las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo— fueron la referencia en el debate nacional de aquel momento.

El proyecto de ley del *plano diretor* para la ciudad de São Paulo fue elaborado por el gobierno de Luiza Erundina, del Partido de los Trabajadores (1989-1992). Desde el punto de vista de su concepción, se trató de un caso singular, no siguiendo el modelo de *plano integrado* y teniendo como objetivo el establecimiento de normas de uso y ocupación del suelo a través de la identificación de *áreas adensáveis y não adensáveis* [áreas densificables y no densificables], que también delimitaban los territorios para la aplicación del *‘solo criado’*. Los recursos generados por la venta del suelo en estas áreas estarían destinados a políticas dirigidas a los estratos de baja renta. Así, por un lado, se establecían los

elementos básicos de la ordenación urbanística, y, por otro, se creaba el mecanismo fundamental de la política redistributiva. Hay que resaltar que los límites a la ocupación del suelo fueron establecidos claramente a partir de la disponibilidad de infraestructura y de la preservación del medio ambiente, y que no era una regla general de los planes existentes⁵.

La administración municipal de la ciudad de estaba entonces controlada por un partido de izquierdas, el *Partido Democrático Trabalhista* Partido Democrático de los Trabajadores. En este caso, se trató de un plan integrado, con directrices para las políticas de vivienda, transportes, infraestructuras, medio ambiente y desarrollo económico, además del uso y ocupación del suelo. Tal como en el caso São Paulo, el *plano diretor* de Río enfatizó considerablemente a la constitución de una política urbana redistributiva, basada en los recursos generados por el '*solo criado*' dirigidos a un *Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano*, con prioridades para la atención a las áreas más pobres (*favelas* y *loteamentos* [parcelaciones clandestinas]).

Por el hecho de haber incorporado ampliamente las propuestas de la Reforma Urbanística, por tratarse de los dos mayores centros urbanos del país y además por el perfil de sus administraciones, estos dos planes se convirtieron en referencia en el debate, teniendo sus responsables técnicos diseminadas sus ideas por varios municipios, a invitación de las administraciones locales.

Este breve esbozo muestra la importancia del '*solo criado*' en el debate de la época. Sin embargo, también se propusieron y adoptaron otros instrumentos. Teniendo como referencia las 50 mayores ciudades del país (entre las que 22 tenían elaborados sus planes directores a mediados de la década de los 1990), y excluyéndose la incorporación de

los instrumentos ya propuestos por la Constitución se verifica que en las Leyes Orgánicas 15 municipios incorporaron el '*suelo criado*' y, en los *planos diretores* analizados, 11 de los 22, también lo adoptaron.

El '*solo criado*' fue, por tanto, la mayor 'novedad' en la discusión de los *planos diretores* municipales⁶ galvanizando críticas contundentes, principalmente de los sectores ligados a la construcción civil. Su propuesta tiene su origen en el *plafond legal de densité*, uno de los instrumentos asiduo del derecho urbanístico francés, creado en 1975⁷. Se puede decir, que la no aprobación de la propuesta del *Plano Diretor* de S. Paulo, durante la gestión de Luiza Endrina, se deriva principalmente, del hecho de ser este instrumento el núcleo de la propuesta, que era incluso, aplicable inmediatamente, ya que el plan definía todos los elementos necesarios, independientemente de su regulación posterior. También el caso de Río de Janeiro es expresivo, ya que la propuesta derivada de los sectores técnicos —también autoaplicable— fue modificada, siendo el instrumento aprobado aunque estando pendiente de su regulación, abandonado por la gestión del Ejecutivo municipal que la seguía (CAVALIERI, 1993). Esto es, en el caso de Río de Janeiro, el instrumento existe pero nunca fue efectivamente utilizado.

Otro problema en relación con este instrumento es el que se refiere a su definición, principalmente en lo que se refiere al índice único, que no fue adoptado de manera uniforme por las legislaciones locales. En Recife y Curitiba, por ejemplo, la venta de índices se da teniendo como 'suelo' el coeficiente máximo establecido para las *áreas adensáveis*, mientras en Río de Janeiro y en otras ciudades fue adoptado como referencia el *coeficiente de aproveitamento* [coeficiente de aprovechamiento] igual a 1, como índice único siendo la licencia de edificación onerosa hasta alcanzar el índice

⁵ Los planes urbanísticos tendían a adoptar patrones de uso y ocupación inspirados en modelos normativos globales y abstractos, sin tener en cuenta las condiciones de disponibilidad de infraestructuras o las posibilidades de consolidación en el ámbito del sistema de transportes. Realmente, en diversas grandes ciudades brasileñas, la adopción de un criterio limitador rígido para las infraestructuras o para la accesibilidad haría inviable cualquier iniciativa de crecimiento urbano, o que reforzara la adopción de criterios abstractos de confort.

⁶ Realmente este instrumento ya era motivo de largos debates desde 1974, aunque entonces no tuviese el contenido redistributivo que le fue dado recientemente (Ribeiro & al, 1992).

⁷ De acuerdo con la evaluación de GRANELLE (1992) el PLD se aplicó en un momento de crisis del mercado inmobiliario, habiendo sido responsabilizado, entonces, de la reducción de la actividad de incorporación en las ciudades francesas. Ese impacto negativo llevó a que la legislación francesa dejase bajo la responsabilidad de los municipios utilizar o no el mencionado instrumento.

máximo establecido por el *plano diretor*⁸. En el caso del Proyecto de *Plano Diretor* de São Paulo, elaborado todavía bajo la gestión de Luiza Endrina, la propuesta era diferente estando establecida la *venda de potencial construtivo* [venta de potencial de edificación] por sectores de la ciudad, independientemente de los *índices de aproveitamento* [índices de aprovechamiento], pero teniendo como base para su cobro el potencial equivalente a la aplicación del índice 1.

La diferencia entre las dos propuestas es que la primera al permitir la *readensamento* [redensificación] de las áreas congeladas, en gran medida, por las legislaciones urbanísticas existentes, se constituye como una forma de generación de lucros inmobiliarios extraordinarios, lo que le tiene garantizado el apoyo sin restricciones del sector inmobiliario. Sin embargo, la adopción del '*solo criado*' permitiendo la consolidación por encima de los índices ya existentes es evaluada negativamente, ya que se comprobó, como sería de esperar, *adensamentos* [densificaciones] excesivos de áreas revalorizadas, con impacto sobre la infraestructura existente y sobre las condiciones de confort ambiental de las áreas del entorno.

De entre los otros instrumentos, se destaca la transferencia del *direito de construir*, creada por 11 municipios de entre los 50. Se aplica a través de la transferencia de potencial de edificación entre suelos, con el objetivo principal de viabilizar la preservación ambiental y del patrimonio histórico y cultural. La transferencia del *direito de construir* es un instrumento que posibilita el privilegio de los intereses colectivos o difusos, pero garantizando el ejercicio del derecho de propiedad. En Curitiba, la transferencia del *direito de construir* ha sido utilizada también en programas de vivienda, permitiendo que el pago de *desapropiações para fins de interesse social* [expropiaciones para fines de interés

social] sea hecho a través de la concesión de índices de edificación en otros suelos.

Sin embargo, el instrumento más importante en la primera generación de planes, por su alcance y por su eficacia, fue sin duda las *Áreas (ou Zonas) Especiais de Interesse Social* [Áreas [o Zonas Especiales de Interés Social] (AEIS/ZEIS), que fueron adoptadas en las Leyes Órganicas de 19 de entre las 50 grandes ciudades. La importancia de este instrumento tiene que ver con importantes cambios en las políticas de vivienda que, a partir de finales de los años 1970, como resultado de la lucha popular, pasan a no tratar más el problema de las *favelas* a través de los programas tradicionales de *remoção* [expulsión], si no mediante la urbanización y la regularización de estos asentamientos.

Con la redemocratización del país, desde el inicio de la década de los 1980, los nuevos gobiernos estatales y municipales electos, desarrollaran nuevos modelos de programas de vivienda denominados 'alternativos' destacándose la urbanización de las *favelas*⁹ y la regularización de *loteamentos* irregulares y clandestinos. En Minas Gerais, por ejemplo, el gobierno estatal instauró, todavía al comienzo de la década, una nueva legislación que instituía el *Programa Municipal de Regularização de Favelas-PROFAVELA*¹⁰. Se desarrollaron otras experiencias en el país en este período resaltando, en Rio de Janeiro, las intervenciones de urbanización en los Morros do Pavão/Pavãozinho y Cantagalo y el establecimiento del *Núcleo de Regularização de Loteamentos*.¹¹

Serán, todavía, las administraciones municipales las que, a partir de la década de los 1980, van a presentar la mayor actuación de regularización y urbanización de los asentamientos precarios. Es de destacar la experiencia de Recife, donde la *remoção* de las *favelas* localizadas en áreas de interés para la industria inmobiliaria generó gran resistencia y conquistó aliados de peso como

⁸ Como está establecido en el caso francés.

⁹ Realmente desde finales de los años 1970 los gobiernos estatales ya comenzaban a desarrollar intervenciones de mejoras en las *favelas* principalmente en lo que respecta a los servicios de energía eléctrica y abastecimiento de agua.

¹⁰ Ley 3532/8, autoriza al Ejecutivo a establecer ProFavela; Decreto Municipal 4762 de agosto de 1984, fundación de ProFavela, Ley 3995 de enero de 1985, regulación de ProFavela

Programa Municipal de Regularização de Favelas, PROFAVELA (Ley n.º 3.995/85).

¹¹ La experiencia del Núcleo pasa de la organización de la población existente en parcelaciones irregulares y clandestinas y de la presión ejercida sobre los organismos públicos, abriéndose un espacio de negociación ante la *Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro* que, sirviéndose de los recursos jurídicos creados por la Ley 6, 766/79, inicia una política de regularización de las parcelaciones de la ciudad

la iglesia Católica. La solución adoptada para facilitar asentamientos populares con *segurança de posse* [seguridad de la posesión] se dio a través de la delimitación de 27 *Áreas Especiais de Interesse Social*, en 1980, más tarde consolidadas a través de la creación de *Zonas Especiais de Interesse Social na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Cidade*, de 1983. Este instrumento permitió que se estableciera, como uso único, para esas áreas, la vivienda de interés social, lo que inviabilizaba de inmediato la exploración económica de los terrenos a través de otros usos más rentables. Esto inhibió los procesos de reintegración de la propiedad, en los casos de áreas de propiedad privada, y la presión sobre los gobiernos en los casos de áreas públicas. Este proceso se consolida, en Recife, con la elaboración del *Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social* (Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social), PREZEIS a través de la Ley n.º 14.947, de 1987, que instituye un sistema de gestión de las áreas de ZEIS con una fuerte participación popular. También, en el año de 1983, en Belo Horizonte fueron constituidas las ZEIS siendo este instrumento utilizado posteriormente en varias otras ciudades, destacando Porto Alegre y Diadema.

Además de garantizar la *segurança de posse*, las AEIS/ZEIS posibilitaron también la regularización de los asentamientos desde el punto de vista urbanístico. Usualmente el dimensionamiento del sistema viario y de las "lotes" [parcelas], tanto como criterio de ocupación del suelo, en estos asentamientos, está en desacuerdo con las *leis de zoneamento e de parcelamento* (leyes de zonificación y parcelación). Las AEIS/ZEIS se definen, entonces, como una categoría especial de zonas, que instituyen una normativa específica para un determinado territorio y que se impone a las normas generales establecida por la zonificación. Así, por ejemplo, un área de invasión situada en una zona residencial, sobre la que se establece la jurisdicción de una ZEIS, pasa a tener su uso

y ocupación del suelo regido por las reglas definidas en la ley o decreto que crea una ZEIS y no por las normas de la zona residencial en que se sitúa.

Otra utilización posible del instrumento fue adoptada en la ciudad de Diadema, ya en la década de los 1990, a través de la *delimitação de áreas vazias* [delimitación de áreas vacantes], que pasaron a ser 'reservadas' para viviendas de interés social. Esta iniciativa generó una caída de los precios de los suelos afectados, permitiendo, a través de la mediación del poder público municipal, la negociación con sus propietarios para el desarrollo de nuevas operaciones para atender las demandas de los movimientos organizados en torno a la lucha por la vivienda.

Los *planos diretores* de las principales ciudades brasileñas se caracterizan, entonces, por establecer o reafirmar algunos instrumentos nuevos de política urbana que se estaban discutiendo y experimentando desde la década de los 1980, ampliando considerablemente la capacidad de gestión de las administraciones locales sobre los problemas urbanísticos, principalmente los referentes al problema de la vivienda de las poblaciones más pobres, aquí destacados. A lo largo de los años 1990, sin embargo, tuvieron lugar algunos cambios en el debate nacional sobre la política urbana, que cabe aquí resaltar.

Durante la década de los 1980, el debate se polarizó, como ya se ha resaltado, anteriormente, por la afirmación de un nuevo proyecto de ciudad, pautado en las ideas de democracia y redistribución, con fuerte incidencia de la cuestión social. El proyecto fue protagonizado por el *Fórum Nacional da Reforma Urbana* (FNRU) a diferencia de lo que ocurre en relación con la cuestión agraria, tuvo suficiente legitimidad para enfrentar la oposición de los sectores inmobiliarios y de construcción civil que tenían, entonces, débil fuerza política¹². La fuerza política demostrada a escala nacional no se manifestó de la misma forma y con la

¹² Mientras los intereses capitalistas en el campo se reforzaron considerablemente con la modernización de la producción agrícola y con el papel estratégico de las exportaciones de bienes primarios en el calendario económico nacional, los intereses de las elites empresariales ligadas a la producción del entorno edificado se debilitó con la crisis y extinción del *Banco Nacional de Habitação*,

principal institución de fomento del sector. El fortalecimiento del empresariado rural permitió la derrota del proyecto de Reforma Agraria en el Constituyente y, hasta hoy, continua demostrando el poder de veto sobre las iniciativas de reforma del régimen de propiedad rural, enfrentando, con éxito el fuerte Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

misma intensidad en la escala infra-nacional, variando de acuerdo con las correlaciones de las fuerzas locales, avanzando significativamente en algunos municipios y permaneciendo a la defensiva en otros.

A lo largo de los años 1990, el FNUR desarrolló una actividad permanente de acompañamiento de los debates en el Legislativo, sobre la regulación de la Constitución Federal, acompañando la larga y penosa tramitación de diversos proyectos de ley con esa finalidad. Principalmente, a partir de la segunda mitad de los años 1990, otras tendencias intelectuales vinieron a influir en el campo del planeamiento de las ciudades, generando una nueva polaridad en torno a la cuestión urbana en Brasil. Se trata aquí de una sólida influencia de las propuestas de gestión basadas en lo 'empresariado urbano', en la feliz definición de HARVEY (1996), que pasa a proporcionar un nuevo calendario para las ciudades brasileñas.

El origen de este nuevo proyecto se puede remontar a la propuesta del Banco Mundial de un nuevo calendario para las ciudades, divulgada ya al comienzo de los años 1980, y que disponía la necesidad de aumento de la productividad urbana, o sea, que las políticas urbanas tuviesen como eje central a la economía urbana. El siguiente momento está caracterizado por la traducción del aumento de la productividad, propuesto por el Banco Mundial, en incentivo a la competitividad urbanística. Se partía del presupuesto de que el proceso de globalización generaría una caída de la capacidad reguladora de los gobiernos centrales, posibilitando (o exigiendo) la iniciativa de las regiones y las ciudades en la búsqueda de inversiones. Esa ampliación del campo de posibilidades de actuación de los gobiernos locales daría lugar, también, a una pérdida de la importancia de los atributos fijos de localización de las actividades económicas, lo que posibilitaría que la mayoría de las empresas pudiese establecerse en casi cualquier lugar, que contase con una serie de elementos básicos que lo hicieran atractivo, destacando aquellos ligados a la calidad de vida para ofrecer a sus ejecutivos. Este proceso implicaba, por tanto, la búsqueda de refuerzo a los atractivos ya existentes y a la constitución de nuevos, destacando, además de los atractivos paisajísticos o la

programación de eventos culturales, la constitución de un régimen especial de incentivos fiscales que viniese a diferenciar determinada ciudad o región en el contexto de las posibilidades de selección locacional de las empresas.

La introducción de este debate en Brasil se dio, principalmente, a través de los *Planos Estratégicos de Ciudades* Planes Estratégicos de las Ciudades, desarrollados en diversos municipios brasileños a partir de la experiencia inicial de la ciudad de Río de Janeiro. Inmediatamente después, la aprobación del *plano diretor*, en 1992, Río de Janeiro eligió un gobierno conservador que desarrolló el *plano estratégico* por medio de una consultoría catalana dirigida por Jordi Borja, e inspirado en el modelo adoptado por la ciudad de Barcelona. Borja tenía estrechos vínculos con sectores de la izquierda brasileña, lo que aumentó la legitimidad del plan de Río, que pasó a ser modelo para otras ciudades.

El *Plano Estratégico* de Río de Janeiro es, efectivamente, paradigmático de un nuevo modelo de gestión de la ciudad, basado en la noción de competitividad urbana. Todos los macro-objetivos se definen a partir de un diagnóstico único: la necesidad de generar procesos que aumentasen la capacidad de la ciudad para atraer inversiones internacionales, de forma que invirtieran la tendencia ya consolidada de pérdida de importancia económica en relación con São Paulo. En este sentido la política social se ve no como un objetivo en sí, si no como un mecanismo de aumento de la referida competitividad. La noción básica que debe pasar a orientar la gestión urbanística y la de "marketing" de las ciudades: o sea, buscar mecanismos eficaces que permitan producir y "vender" la "imagen" de la ciudad más atrayente para los capitales internacionales. La estrategia básica deriva de la experiencia de Barcelona: presentar Río como sede Olímpica

Paralelamente a esta lectura reduccionista de la problemática de la economía urbana, se instaura un debate en torno a la necesidad de 'flexibilización' de la legislación urbanística. Desde los años 1980, los instrumentos tradicionales de control de uso del suelo urbano, venían siendo objeto de duras críticas. Los sectores progresistas criticaban el *Zoneamento* [Zonificación] y otros

instrumentos similares como mecanismos de producción e institucionalización de las desigualdades y de la segregación urbana, protegiendo los territorios habitados por los estratos sociales superiores y excluyendo a los pobres. El *Zoneamento* también era objeto de críticas que seguían la vertiente inaugurada por Jane Jacobs, resaltando la monotonía y la pérdida de atractivo de los espacios públicos en las ciudades modernas planificadas, debido a *zoneamento* unifuncional, en la línea de la Carta de Atenas.

Los sectores conservadores, ligados a la industria inmobiliaria, criticaban la rigidez de la legislación por su incapacidad para adaptarse a las nuevas dinámicas de mercado, instituyendo procedimientos costosos y excesivamente lentos que impedían que la industria de la construcción creciese y generase nuevos empleos. Ese argumento fue también utilizado, parcialmente, por los sectores progresistas, al analizar el papel de la legislación y de *licenciamento* [las licencias] en la reducción brutal de la oferta de *lotes* populares a partir de la década de los 1980.

Por un lado, la crítica al *zoneamento* tuvo un impacto positivo sobre los planos directores, teniendo lugar un abandono del *zoneamento* unifuncional por zonas de múltiples usos. Se realizó también un cierto esfuerzo, en las grandes ciudades, para fundamentar de forma más adecuada los parámetros de uso y ocupación del suelo, basado en la disponibilidad de infraestructura, en la relación entre transporte y uso del suelo y en los condicionantes ambientales y paisajísticos. Fue muy fuerte también la preservación de áreas de interés ambiental o histórico-cultural. En ese sentido, tiene lugar un cambio en la definición del valor cultural de edificaciones y sitios urbanos, pasando a revalorizarse pero los elementos relevantes para la cultura popular y no sólo para la cultura erudita, como ocurría anteriormente.

Por otro lado, una parte significativa de la crítica desembocó en una deslegitimación del control de uso del suelo, produciéndose mecanismos e instrumentos que antes tendían a “flexibilizar” los parámetros e instrumentos existentes, adecuándose a los mecanismos de mercado. En ese sentido, el control de los usos y de las intensidades de ocupación de suelo pasa a ser encarado, en

las áreas más revalorizadas de las grandes ciudades, como obstáculos a los desarrollos del mercado, desarrollándose fuertes presiones para su revisión. Los dos instrumentos que fueron muy utilizados con esa finalidad fueron el ‘*suelo criado*’, en su versión más “liberal”, o sea, vendiéndose potencial edificatorio por encima de los límites ya establecidos por la legislación, como describimos anteriormente, y las operaciones interrelacionadas. Este instrumento comenzó a utilizarse en la gestión en São Paulo en la década de los 1980, y se caracterizaba por la concesión de excepciones a la legislación urbanística vigente, en términos de ampliación del potencial edificatorio, a cambio de contribuciones para un fondo destinado a inversiones en áreas carentes de ellas. A diferencia del *suelo criado*, se trataba de un instrumento aplicado *ad hoc*, siendo las concesiones y los valores de contrapartida negociados caso a caso en función de la evaluación desarrollada por los técnicos de la *Prefeitura* [Ayuntamiento] sobre la revalorización inmobiliaria producida por el cambio solicitado. Este instrumento fue muy bien recibido por el mercado, beneficiando a los grandes empresarios que de este modo viabilizaban inversiones en áreas sobrevaloradas de la ciudad y que no podrían ser acumuladas con los parámetros vigentes. En la década de los 1990 el instrumento fue utilizado también en Río de Janeiro, con una concepción donde los controles sobre las negociaciones eran mucho más frágiles y con la posibilidad de que también fuesen negociadas alteraciones de uso. Las evaluaciones mostraron que se trataba de un instrumento con muchos riesgos, ya que con un control muy fino y sofisticado se podrían evitar sus efectos perversos, ya sea en términos de las consecuencias urbanísticas de las concesiones, sea en términos de la subestimación de la revalorización resultante del cambio de legislación.

La gran receptividad de las ideas sobre la competitividad urbana y sobre la flexibilización de la legislación en varias ciudades brasileñas descubrió una nueva coyuntura en el campo de la contienda de las ideas y concepciones sobre el planeamiento urbanístico: si en el plano nacional, el FNURU mostró gran legitimidad, acreditándose como interlocutor representativo de los intereses

sociales en las negociaciones en torno a la aprobación del Estatuto de las Ciudades, en el plano local se configuró una articulación de intereses empresariales con elites políticas conservadoras mas modernizantes que produjo un nuevo proyecto de gestión centrado en la competitividad y en el marketing urbanístico. Es en ese contexto cuando, en el año 2001, se aprueba el Estatuto de las Ciudades, llevando al núcleo del debate los principios, instrumentos y directrices que fundamentaron el proyecto de la ciudad de la democracia y de la redistribución.

4. EL ESTATUTO DA CIDADE Y LA NUEVA GENERACIÓN DE PLANOS DIRETORES

El *Estatuto da Cidade* incorporó buena parte de los principios y de los instrumentos discutidos a lo largo de las dos décadas anteriores¹³. En primer lugar, se recuperó la noción de **derechos urbanos**, presente en la enmienda popular, cuando, se establecieron como directrices de la política urbana la “garantía del derecho a ciudades sostenibles, entendido como el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras”. En seguida, se instauro la propuesta de **gestión democrática de las ciudades** garantizándose a través de la “participación de la población y de asociaciones representativas de varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbanístico”. Esta directriz está reforzada por los artículos siguientes, que establecen que “los instrumentos previstos en este artículo que demandan dispendio de recursos por parte del Poder Público municipal deben ser objeto de control social, garantiza la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil”. Finalmente la gestión democrática es contemplada con la creación de varios instrumentos, destacando el presupuesto participativo.

¹³ Una descripción más desarrollada de los instrumentos propuestos por el Estatuto de las Ciudades puede ser encontrada en SEGRE & al (2003).

¹⁴ Que fue efectuada a través de la medida provisional 2.220.

También se establecen las directrices de “recuperación de las inversiones del Poder Público resultado de la revalorización de los inmuebles urbanos” y de la “regularización fundiaria y urbanización de las áreas ocupadas por la población de baja renta mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, teniendo en consideración la situación socio-económica de la población y las normas ambientales”.

Respecto a los instrumentos, además de la regulación de los establecidos en los artículos 182 y 183 de la CF, se propone la concesión especial de uso para fines de vivienda¹⁴, *direito de superfície, o direito de preempção a outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas* [el derecho de superficie, el derecho de tanteo, o de adquisición preferente, la concesión onerosa del derecho a edificar y de las alteraciones de uso, la transferencia del derecho a edificar, las operaciones urbanísticas consorciadas]¹⁵.

Con relación a los instrumentos que realizan la función social de las propiedad —edificación y *parcelamento compulsórios* [parcelación obligatoria], IPTU progresivo y *desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*, aplicados sucesivamente—, el texto del *Estatuto da Cidade*, establece plazos para la aplicación de los instrumentos, dejando a los municipios la fijación de los parámetros de subutilización, que será realizados a través de una ley específica, en el área ya establecida en el *plano diretor*.

En cuanto a la *usucapião* [usucapión] especial de inmuebles urbanos y la concesión de uso especial para fines de vivienda, las principales innovaciones son el establecimiento de la *usucapião* colectiva, que permite que la asociación de moradores sea considerada parte legítima para proponer la actuación y, además, la posibilidad del derecho a ejercerlo colectivamente, a través de la copropiedad, o sea la propiedad en condominio. Se garantiza, además, la asistencia judicial gratuita para los

¹⁵ El texto propone, además de la regularización fundiaria, la asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos.

proponentes. El instrumento de la concesión de uso especial para vivienda se sitúa como una importante medida, ya que se establece como un derecho subjetivo, y no como prerrogativa del poder público. En ese sentido, la Medida Provisional 2220 reconoce la posibilidad de su obtención a través de la vía judicial, una vez agotado el procedimiento administrativo. Aquí también se aplican los dispositivos relativos al derecho colectivo de *propositura das ações e de posse do imóvel* [proposición de actuaciones y propiedad del inmueble].

La concepción expresa en el *Estatuto da Cidade* para el '*solo criado*', denominado de *outorga onerosa* [concesión onerosa] del *direito de construir*, recupera el modelo adoptado en Río de Janeiro, exceptuando la posibilidad de los municipios a establecer un índice básico único o diferenciado y respetándose los índices máximos a partir de la disponibilidad de infraestructura. La aplicación de todos los otros parámetros son dejados a la decisión local.

La aprobación del *Estatuto da Cidade* marcó el debate sobre el planeamiento y la gestión urbanística en el nuevo milenio. Su aprobación se vio reforzada por los debates que rodearon la participación brasileña en la Conferencia Internacional Habitat II, y por el recrudecimiento de la problemática social en las ciudades, marcadas por los problemas de las *favelas*, por los movimientos organizados de ocupación de edificios vacíos en las áreas centrales y, principalmente, por la violencia ligada a las organizaciones urbanas (y populares) de tráfico de drogas. En este sentido, la propuesta de competitividad y *marketing* urbanístico pierden legitimidad, aunque tengan gran influencia en las propuestas del ordenamiento urbanístico. Otro factor que debe ser resaltado fue la elección de Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores y la creación del Ministerio de las Ciudades.

El nuevo Ministerio creado por Lula da Silva vino a llenar un vacío institucional en el campo de la política urbana. Desde la extinción del Banco Nacional de Vivienda, en 1986, la política urbana se fue fragilizando progresivamente a escala federal, perdiendo recursos e institucionalidad política administrativa. Los dos gobiernos del Presidente Fernando Henrique Cardoso

(1994-2002) sólo confirmaron una tendencia que ya se anunciaba anteriormente, con la eventualidad de los recursos para inversión en vivienda, saneamiento y transportes y con pocas iniciativas en el plano regulador. La propuesta de creación del Ministerio fue el resultado de las evaluaciones negativas desarrolladas en el ámbito de los foros populares (FNRU y Frente Nacional de Saneamiento, entre otros) y los principales cargos fueron ocupados por militantes históricos del Movimiento para la Reforma Urbana.

Con sólo dos años de existencia, no sería adecuado realizar una evaluación de la actuación del Ministerio. Lo que se constata es que, tras un periodo inicial de adaptación del nuevo equipo a las necesidades y exigencias de la administración federal, se desarrollaron algunas actuaciones en el sentido de readecuar los programas existentes, mientras se inició un largo y negociado proceso de elaboración de un marco normativo que orientase una política urbana de nuevo espectro, etapa que se completa a final de 2004. Queda saber si se conseguirá romper con las limitaciones impuestas por la política económica liberando recursos más efectivos para las inversiones necesarias.

Siendo aprobado el *Estatuto da Cidade* en 2001, no existen aún evidencias de su impacto sobre la gestión urbanística en las ciudades brasileñas. La principal novedad, en este sentido, fue la elaboración y aprobación, en 2003, del *Plano Diretor* Estratégico de la Ciudad de São Paulo, en el ámbito de la gestión de la *prefeita* [alcaldesa] Martha Suplicy del Partido de los Trabajadores. Se trata del primer plan que incorpora de forma efectiva los principios, directrices e instrumentos aprobados por el Estatuto, colocándose, por tanto, como el precursor de la segunda generación de los *planos diretores*. Se resalta, en primer lugar, el esfuerzo de síntesis que se presenta en la denominación del documento: *plano diretor*, pero también *estratégico*. Este hibridismo está justificado en la exposición de motivos que presenta al plan como:

«Pues si, por un lado suministra directrices para el desarrollo local en un plazo más largo (año 2010), por otro, establece las actuaciones estratégicas hasta el año 2004, que permiten

realizar cambios destinados a implementar aquellas directrices¹⁶.»

En este sentido, la dimensión estratégica aparece aquí sólo como una diferenciación entre el largo y el corto plazo. Pero lo que más se destaca, sea en el diagnóstico presentado, sea en la estructuración del documento, es el eje redistributivo y democrático, consustancial con las ideas de la Reforma Urbana estableciendo como objetivos explícitos la creación de mecanismo adecuados para la implementación de los principios, directrices e instrumentos del *Estatuto da Cidade*.

Desde el punto de vista del modelo, el PDE-SP es un plan integrado, estableciendo, en el Título I, un conjunto de directrices para orientar las políticas públicas, destacándose aquellas más directamente ligadas al proceso de urbanización (medio ambiente, recursos hídricos, saneamiento, drenaje, energía, vivienda, transportes y protección del patrimonio histórico y cultural), como también aquellas ligadas al área social, como educación, salud, promoción y asistencia social, cultura, deporte, ocio y recreo, seguridad pública y abastecimiento. Se puso mucho énfasis al papel de las grandes infraestructuras, de transporte y drenaje, como elementos a ser reforzados como ejes de la estructuración e integración urbana y al fortalecimiento de las centralidades potenciales en las zonas más periféricas, fuera del área consolidada.

El *zoneamento* es extremadamente simplificado, con la constitución de dos grandes macrozonas: una de *preservação ambiental* [preservación ambiental] y otra de *estruturação e qualificação urbana* [estructuración y cualificación urbana]. Desde el punto de vista funcional, se proponen 3 tipologías de zonas: estrictamente residencial, predominantemente industrial y mixta. Se busca así superar los efectos perversos del *zoneamento* unifuncional.

Para la aplicación de los instrumentos previstos en el *Estatuto das Cidades*, se establecen áreas de intervención, donde tendrán vigencia los instrumentos para combatir la especulación inmobiliaria o donde será ejercido el *suelo criado*. Por la

necesidad de compatibilizar las exigencias de todos estos instrumentos, son establecidos por el PDE-SP 4 tipos de índices:

- a) Básico, que corresponde al área de edificación permitida y gratuita equivalente a una vez el área del suelo, inherente a cualquier *lote o gleba* [finca] urbanos localizados en la *Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana*.
- b) Mínimo, fijado en 0,1, salvo las excepciones previstas en la ley específica bajo la cual el inmueble podrá ser considerado como subutilizado.
- c) Adicional, permitido en circunstancias específicas y mediante los mecanismos previstos en la ley.
- d) Máximo, que no puede ser sobrepasado, cuando los *direitos de construção adicionais* [derechos de edificación adicionales] son obtenidos mediante cualquier mecanismo legal procedente de lo local.

La adopción del coeficiente básico permite el cobro del *suelo criado* hasta el límite establecido por el coeficiente máximo. Por otro lado, suelos que no tenían el coeficiente mínimo estarían sometidos a la acción, sucesiva, del *parcelamento ou edificação compulsórios* [parcelamiento o edificación obligatorios], del IPTU progresivo y de la *desapropriação* [expropiación] con pago en títulos de deuda pública.

Además de esos elementos, hay que resaltar la creación de las *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*. Las ZEIS son definidas como: “porciones del territorio destinadas, prioritariamente, a la recuperación urbanística, la regularización fundiaria y la producción de *Habitações de Interesse Social —HIS* o del *Mercado Popular— HMP (...)* [Viviendas de Interés Social o para el Mercado Popular], incluyendo la recuperación de inmuebles degradados, la provisión de equipamientos sociales y culturales, espacios públicos, servicio y comercio de carácter local”¹⁷. Se instituyen 4 tipos de ZEIS, la primera con su sentido tradicional, o sea, destinada a regularizar, desde el punto de vista urbanístico, los asentamientos populares, ya

¹⁶ Plano Diretor estratégico da Cidade de São Paulo, *Exposição de Motivos*, pp. 2. www.prefeitura.sp.gov.br.

¹⁷ Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, *Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002*, art. 171.

sean *favelas*, *loteamentos*, *cortiços* o *conjuntos*; la segunda y tercera se refieren a los suelos o edificaciones *vazios* o subutilizados de interés para la creación de vivienda de interés social y sobre los cuales inciden los instrumentos destinados a promover su utilización —*parcelamento ou edificação compulsórios* IPTU progresivo y *desapropriação*— el último tipo —ZEIS-4— se refiere a los asentamientos populares existentes en el área de protección de *mananciais* [fuentes].

Es particularmente relevante, en esta propuesta, que el PDE-SP haya desarrollado ya la articulación de dos instrumentos, esto es, la delimitación de las ZEIS con la incidencia de los instrumentos de combate a la especulación, lo que garantizaría no sólo que los suelos vacantes o subutilizados fueran urbanizados sino también que lo fueran a través de la producción de *habitação de interesse social*, dirigiendo así la producción hacia los sectores con más carencias y creando las condiciones para la bajada del precio del suelo, viabilizando la actuación del sector público así como de las cooperativas populares, como muestra la experiencia acaecida en Diadema.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo es, presentar un balance de la experiencia del planeamiento urbano en Brasil tras la Constitución de 1988, buscando identificar los límites y las posibilidades establecidas, en la coyuntura actual, para los nuevos *planos diretores* y para la aplicación de los nuevos instrumentos de política urbana, establecidos por el Estatuto de las Ciudades.

El análisis histórico llevado a cabo mostró que el campo del planeamiento urbanístico en Brasil está hoy marcado por un debate y una pugna entre dos concepciones del desarrollo urbanístico y dos de modelos de gestión. Por un lado, el proyecto de la “*cidade da democracia e da justiça social*” [ciudad de la democracia y de la justicia social] protagonizado por el *Fórum Nacional da Reforma Urbana* y por un conjunto de actores sociales representativos de los intereses populares; y, por otro, el proyecto de la “*cidade competitiva*” [ciudad competitiva] protagonizado por una alianza entre

intereses empresariales y fuerzas políticas conservadoras más modernizadoras, que han ampliado su legitimidad, dirigiendo su gestión para atender a los intereses de las clases medias.

En medio de esta contienda, sin embargo, se sitúa la gran mayoría de las ciudades brasileñas, dominadas por fuerzas políticas basadas en una gestión tradicional y clientelista y por una máquina administrativa de baja cualificación y con recursos técnico-administrativos limitados. Para estas ciudades, la gran mayoría, ambas propuestas parecen distantes de su realidad, sin embargo, el mimetismo político muestra su rostro en la incorporación, por parte de los políticos locales, de un discurso pautado en muchos de los argumentos aquí mencionados.

Desde el punto de vista de las fuerzas políticas ligadas al Proyecto de *Reforma Urbana*—y que hoy incluyen los cuadros del Ministerio de las Ciudades— el gran desafío parece ser, por tanto, la difusión de las propuestas y la capacitación y equipamiento de las *Prefeituras* de forma que los principios, directrices e instrumentos aprobados por el *Estatuto da Cidade* puedan viabilizarse técnicamente y que las prácticas de gestión democrática de las ciudades puedan encontrar un suelo más fértil donde desarrollarse. Además de lo mencionado, persiste todavía el desafío de viabilizar un mayor volumen de recursos para su aplicación en inversiones urbanísticas —vivienda, transporte, saneamiento—, legitimando así su situación y enfrentando intereses políticos dirigidos a transformar el Ministerio en el mecanismo de distribución clientelista de los recursos federales.

En relación a los *planos diretores*, la aprobación del *Estatuto da Cidade* parece haber revigorizado el proyecto de *Reforma Urbana*. Un breve análisis del *Plano Diretor* de São Paulo aquí presentado como el precursor de una “nueva generación”, muestra que, pese a su denominación, se trata de un plan ampliamente tributario de los principios y propuestas de la *Reforma Urbana*, desarrollando y estableciendo los instrumentos previstos por el *Estatuto da Cidade*, de forma efectiva. Posiblemente tendrá gran impacto sobre los planos que serán elaborados o revisados en las ciudades

brasileñas en el año 2005, ya que a finales de 2006 el plazo establecido por el Estatuto para la adecuación del cuadro normativo local y sus directrices. Es posible entonces, que ese plan se transforme en una nueva referencia para el planeamiento urbanístico,

posibilitando la reducción paulatina de la enorme distancia que se para a las ciudades brasileñas de las ideas de justicia social y democracia.

Traducción del portugués: PPG.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNARDES, L. (1986): «Política Urbana: uma análise da experiência brasileira». *Análise e Conjuntura*, vol. 1, n.º 1. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.
- CARDOSO, A. L. (1997): «Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente». *Cadernos IPPUR*, ano XI, n.º 1 e 2.
- (2003a): «Nuevos instrumentos de política urbanística en Brasil: el Estatuto de la Ciudad» corresponsalía en *CyTET*, XXXV (136-137) 478-484.
- (2003b): «A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade». CARDOSO, A. L. & L. C. Q. RIBEIRO, (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. REVAN Rio de Janeiro.
- CARDOSO, A. L. & al. (1997): «Operações interligadas no Rio de Janeiro». *Revista Pólis*, n.º 29, p. 57-72.
- CARDOSO, A. L. & L. C. Q. RIBEIRO (2000): *Municipalização das políticas habitacionais: uma análise da experiência recente (1993-1996)*. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE. Rio de Janeiro.
- CAVALIERI, P. F. (1994): «Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana». In: RIBEIRO, L.C.Q., O. SANTOS JÚNIOR: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Civilização Brasileira Rio de Janeiro.
- DANTAS, A. C. M. (1997): *Planejamento urbano nos anos 90: negociações entre as esferas pública e privada*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- GRANELLE, J. J. (1992): *L'expérience française du plafond légal de densité*. ADEF Paris.
- HARVEY, D. (1996): «Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio». *Espaço e Debates*, n.º 39: 46-64.
- HEREDA, J. et al. (1997). «O impacto da AEIS no mercado imobiliário de Diadema». *Revista Pólis*, n.º 29, p.11-32.
- MOURA, Suzana (1993): «Ideário e prática de participação popular no governo local; a experiência de Porto Alegre». In: FISCHER, Tânia (org.): *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro, FGV.
- PONTUAL, V. (1994): «O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife». In: RIBEIRO, L.C.Q. & O. SANTOS JÚNIOR: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Civilização Brasileira Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, L. C. Q. (1994): *Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Avaliação do programa nacional de reforma urbana*. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ - FASE Rio de Janeiro.
- & CARDOSO, A. L. (1991). O Solo Criado como instrumento da Reforma Urbana. *Cadernos IPPUR*, ano V, n.º 1.
- ROLNIK, R. (org) (1999): «Regulação urbanística e exclusão territorial», São Paulo: *Polis*, n.º 32.
- SANTOS Jr. O. A. (1995): *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE.
- SEGRE, R. & CARDOSO, A. L. (2003): «Nuevos Instrumentos de Política Urbanística em Brasil: el Estatuto de las Ciudades». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. V. XXXV, n.º 136-137.
- SMOLKA, M. (1994): «Problematizando a intervenção urbana». *Cadernos IPPUR*, ano VIII, n.º 1, Rio de Janeiro.
- TOPALOV, C. y MAGRI, S. (1987): «De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905/1925». *Revue Française de Sociologie*, XXVIII. Paris.

Política habitacional del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafíos e *impasses*

Nabil BONDUKI

Dr. Arquitecto. Profesor de planeamiento en la Universidad de São Paulo.

RESUMEN: Se pretende abordar la cuestión de la vivienda en Brasil cara a las nuevas perspectivas abiertas por la histórica elección de Luis Inácio Lula da Silva como presidente en 2002, así como identificar los principales desafíos a los que el nuevo gobierno se está enfrentando para implementar el *Projeto Moradia*, programa formulado por el nuevo presidente para cumplir el compromiso, a medio plazo, de equilibrar el déficit de vivienda en el país.

DESCRIPTORES: Política de vivienda. Brasil.

1. PRESENTACIÓN

Para trazar un perfil que permita comprender el desafío al que se enfrenta el Presidente, esbozaremos, inicialmente, una breve historia de la forma en que los gobiernos brasileños anteriores, destacando el gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), diseñaron la intervención del Estado que, hasta ahora, no ha conseguido generar resultados significativos para equilibrar el problema, que a lo largo de los años 1990 se agravó y presentar un diagnóstico de la situación habitacional en el país, cuantificando la dimensión de las necesidades de vivienda y de urbanización de los asentamientos

informales. También se expondrá, de forma sucinta, cómo el poder público municipal, en particular las ciudades gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT de Lula), enfrentaron, durante los años 1990 el problema, desarrollando estrategias participativas y programas innovadores, que se convirtieron en referencias nacionales y fundamentaron la formulación del programa nacional.

En la segunda parte de este artículo, se presenta el *Projeto Moradia (PM)*, formulado por el *Instituto Cidadania*, Organización No Gubernamental dirigida por Lula y que, con el apoyo de especialistas de diferentes áreas, desarrolló una serie de propuestas para el país durante el largo período en que el Presidente se preparó para gobernar (1990-2002). Este Proyecto, realizado entre 1999 y 2000, escuchó a los diferentes segmentos de la sociedad relacionados con la cuestión de la vivienda (movimientos populares, entidades empresariales y profesionales, Universidades,

Recibido: 17.02.2005

e-mail: nbonduki@sc.usp.br

Fue Superintendente de Habitação Popular (1989-92) del municipio de San Pablo, Vereador (Consejal) en la Camara Municipal de San Pablo (2001/4) y uno de los coordinadores del *Projeto Moradia*.

centrales sindicales etc.), sintetizó un gran conjunto de propuestas dispersas y elaboró una estrategia para, en un plazo de quince años, equilibrar el problema en torno a una directriz establecida por Lula:

«um país com os recursos de que dispõe o Brasil não pode admitir que milhões de famílias morem em condições precárias de vivienda e infra-estrutura, como em favelas e cortiços» [un país con los recursos de los que dispone Brasil no puede admitir que millones de familias vivan en condiciones precarias de vivienda e infraestructura, como en *favelas y cortiços*.]

El PM se convirtió en la base del programa electoral del futuro Presidente para el área de vivienda y desarrollo urbanístico.

En la última parte, se tratan las condiciones concretas afrontadas por el nuevo gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la política macro-económica, mucho más dura y ortodoxa de lo previsto, y las primeras iniciativas tomadas para poner en práctica su programa urbanístico y habitacional, donde se destaca la creación del *Ministério das Cidades* y del *Conselho Nacional das Cidades*. Buscaremos mostrar los obstáculos y desafíos de orden financiero, institucional y urbanístico que precisan ser superados para que los objetivos diseñados en el *Projeto Moradia* puedan alcanzarse.

El presente artículo, elaborado a mediados del segundo año del gobierno Lula, cuando la nueva política aún está en proceso de formulación y de viabilización institucional, no dispone del necesario distanciamiento para hacer una evaluación de los resultados de la actuación del nuevo gobierno. Se trata, por tanto, de recuperar la trayectoria del proceso de formulación del programa de gobierno y apuntar los desafíos a implementar.

2. ANTECEDENTES: POLÍTICA HABITACIONAL EN BRASIL: DEL BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) AL GOBIERNO FERNANDO ENRIQUE CARDOSO (FHC)

El BNH, creado tras el golpe de 1964, fue una respuesta del gobierno militar a la fuerte crisis de vivienda presente en un país que se urbanizaba aceleradamente, buscando, por

un lado, ganar apoyo entre las masas populares urbanas, segmento que era una de las principales bases de sustentación del populismo apartado del poder y, por otro, crear una política permanente de financiación capaz de estructurar con moldes capitalistas el sector de la construcción civil habitacional, objetivo que acabó por prevalecer.

La famosa frase —*‘a vivienda propia faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’* [la vivienda propia hace de un trabajador un conservador que defiende el derecho de propiedad]— atribuida a Sandra Cavalvanti, primera presidente del BNH, expresa la preocupación de hacer de la política habitacional basada en la vivienda propia un instrumento de combate a las ideas comunistas y progresistas en el país, en tiempos de guerra fría y de intensa polarización política e ideológica en todo el continente. Pero fue el papel económico de esta política habitacional —lo que dinamizó la economía, a través de la generación de empleo y fortalecimiento del sector de la construcción civil—, que la transformó en uno de los elementos principales de la estrategia de los gobiernos militares.

A pesar de las críticas al BNH y al sistema por él preconizado, su importancia es indiscutible, pues este periodo (1964-1986) fue el único en que el país tuvo, de hecho, una Política Nacional de Vivienda. El *Sistema Financeiro de Habitação* (SFH) se estructura con abultados recursos generados por la creación, en 1967, del *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS), alimentado por el ahorro obligatorio de todos los asalariados brasileños, que vino a sumarse a los recursos del ahorro voluntario, que formó, el *Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo* (SBPE). Se define así, una estrategia clara para intervenir en la cuestión habitacional: estructura institucional de ámbito nacional, paralela a la administración directa, formado por el BNH y una red de agentes promotores y financieros (privados o estatales) capaces de posibilitar la implementación a gran escala de las actuaciones necesarias en el área habitacional y fuentes de recursos estables, permanentes e independientes de las oscilaciones políticas.

Así, no fue por casualidad que los resultados desde el punto de vista

cuantitativo de las actuaciones desarrolladas por este sistema fueran muy significativos: en los veintidós años de funcionamiento del BNH, el SFH financió la construcción de 4,3 millones de unidades nuevas, de las cuales 2,4 lo fueron con recursos del FGTS, para el sector popular, y 1,9 millones con recursos del SBPE, para el mercado de vivienda para la clase media. Si consideramos el período hasta 2000, ya que el SFH continuó funcionando tras la extinción del BNH en 1986, fueron financiados cerca de 6,5 millones unidades habitacionales. Además, fue considerable el papel del SFH en el saneamiento, destacando el *Plano Nacional de Saneamento (Planasa)*, que fue decisivo en la extraordinaria expansión de las redes de agua y alcantarillado que tuvo lugar en las principales ciudades brasileñas. En 2000, más del 90 % de la población urbana estaba abastecida por redes de agua.

Aunque la producción habitacional ha sido significativa, estaba muy por debajo de las necesidades generadas por el acelerado proceso de urbanización que sucedió en Brasil en la segunda mitad del siglo XX. Entre 1950 y 2000, la población urbana brasileña que vive en ciudades de más de 20 mil habitantes creció de 11 millones a 125 millones. En el período de funcionamiento del BNH (1964-1986), se financiaron cerca del 25% de las nuevas viviendas construidas en el país, porcentaje relevante, pero totalmente insuficiente para afrontar el desafío de la urbanización brasileña.

No sería razonable exigir que el SFH pudiese financiar la construcción de unidades acabadas en la dimensión necesaria. Pero un análisis crítico muestra que uno de los grandes equívocos fue dirigir todos los recursos a la producción de vivienda en propiedad, construida por el sistema formal de construcción civil, sin tener estructuradas las actuaciones específicas para apoyar, desde el punto de vista técnico, financiero, urbano y administrativo, la producción de vivienda o urbanización por procesos alternativos, que incorporasen el esfuerzo propio y la capacidad organizativa de las comunidades. En consecuencia, tuvo lugar un intenso proceso de urbanización informal y salvaje, donde la gran mayoría de la población, sin ningún apoyo gubernamental, no tiene alternativa excepto auto-construir,

en etapas, la vivienda propia en asentamientos urbanos precarios, como *loteamentos* clandestinos e irregulares, *vilas*, *favelas*, *alagados*, etc., en general distantes de las áreas urbanizadas y mal servidos de infraestructura y equipamientos sociales.

La estrategia implementada por el BNH benefició la construcción civil que puede contar con una fuente de financiación estable para la producción de unidades acabadas), pero contribuyó poco a afrontar el problema que el órgano se proponía resolver. Los presupuestos de gestión adoptados por el BNH —típicos del régimen militar— eran rígidos y centralizados, impermeables a la incorporación de las prácticas desarrolladas por la población para afrontar, a costes más bajos, el problema de la vivienda, pudiendo caracterizarse así: administración autoritaria; inexistencia de participación en la concepción de los programas y proyectos; falta de control social en la gestión de los recursos; adopción de la vivienda propia como única forma de acceso a la vivienda; ausencia de estrategias para incorporar a los procesos alternativos de producción de la vivienda, como la autoconstrucción, en los programas públicos. Además, no utilizando recursos presupuestarios, sin contar con ninguna fuente de subvenciones y adoptando criterios de financiación bancarios, el sistema excluyó partes significativas de la población de más baja renta de la atención de la política habitacional.

Es necesario resaltar el desastre desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico de la intervención realizada. De entre los errores practicados destaca la opción por grandes conjuntos en la periferia de las ciudades, lo que generó verdaderos barrios dormitorio; la desarticulación entre los proyectos habitacionales y la política urbanística y el absoluto desprecio por la calidad del proyecto, generando soluciones uniformizadas, únicas y sin ninguna preocupación con la calidad de la vivienda, con la inserción urbana y con el respeto al medio físico. Indiferente a la diversidad existente en un país de dimensiones continentales, el BNH no consideró las peculiaridades de cada región, no teniendo en cuenta aspectos culturales, ambientales y de contexto urbano, reproduciendo agotados modelos únicos.

La crisis del modelo económico implementado por el régimen militar, a

partir del comienzo de los años 1980, generó recesión, inflación, desempleo y reducción de los niveles salariales. Este proceso tuvo enorme repercusión en el (SFH), con la reducción de su capacidad de inversión, generada por la retracción de los saldos del FGTS y del ahorro y fuerte aumento en la insolvencia, generado por un, cada vez mayor, desequilibrio entre el aumento de las prestaciones y la capacidad de pago de los mutualistas. A partir de 1983 es visible la bajada de las financiaciones tanto con recursos de FGTS como de SBPE (FIG. 1).

Se vivía el clima de la lucha por las elecciones directas para presidente y por la Constituyente, con gran movilización popular, y la oposición al BNH se insertaba en el combate a la dictadura. En este contexto, se organizó, por un lado, el movimiento de vivienda y de los sin tierra (urbana), que reunía a los que no conseguían tener acceso a una financiación de la vivienda propia y, por otro, el *Movimento Nacional dos Mutuários* [mutualistas] de baja renta y clase media, incapaces de pagar la prestación de la soñada vivienda propia. Ambos criticaban el carácter financiero del SFH y pedían cambios.

La coyuntura creó un clima favorable para la exaltación de las críticas al BNH, que se articularon con la lucha por la democracia

contra el régimen autoritario, al que la institución estaba profundamente asociada. Una reducción drástica del valor de las prestaciones, adoptado por el régimen para hacer frente a las críticas, generó un enorme agujero en el Sistema Financiero, con graves consecuencias futuras, sin amainar el tono de las críticas.

Con el fin del régimen militar, en 1985, se esperaba que todo el SFH, incluido el BNH y sus agentes promotores públicos, las *Companhias de Habitação Cohab's*, pasasen por una profunda reestructuración, en la perspectiva de la formulación de una nueva política habitacional para el país. Mientras, por conveniencia política del nuevo gobierno, el BNH fue extinguido en 1986 sin encontrar resistencias: se había convertido en una de las instituciones más odiadas del país.

Con el fin del BNH, se perdió una estructura de carácter nacional que, bien o mal, había acumulado una enorme experiencia en el área, formado técnicos y financiado la mayor producción habitacional de la historia del país. La política de vivienda del régimen militar podía ser equivocada, como ya resaltamos, pero estaba articulada y era coherente. En la redemocratización, en vez de una transformación, tuvo lugar un vaciado de competencias y se puede decir que dejó de existir propiamente una política nacional de vivienda. Entre la extinción del

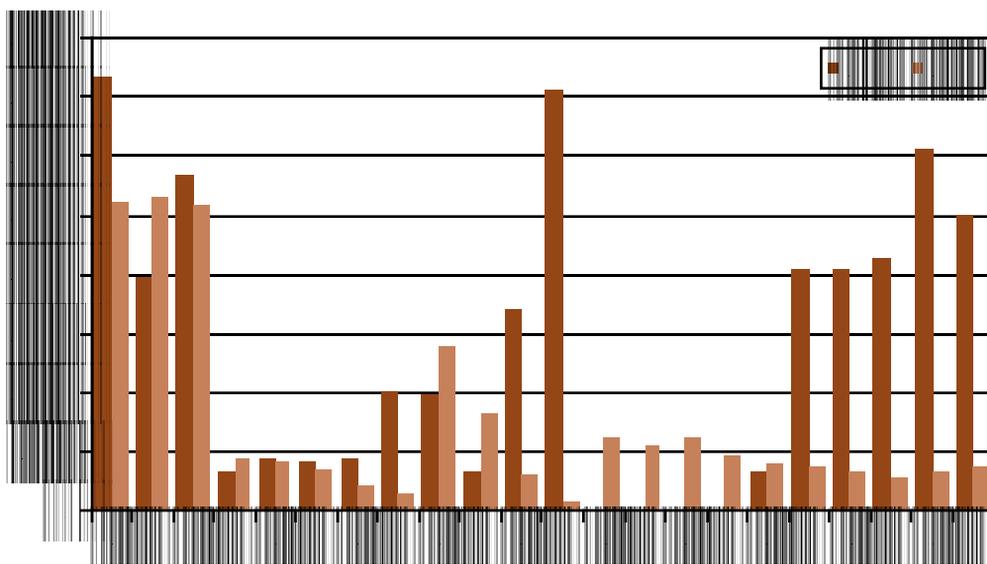


FIG. 1. Vivienda financiadas según fuente de recursos SBPE-FGTS (1980-2002).

Fuente: Caixa/Bacen 2002/Via Pública 2004.

BNH (1986) y la creación del Ministerio de las Ciudades, en el gobierno de Lula (2003), el sector del gobierno federal responsable de la gestión de la política de vivienda estaba subordinado a siete ministerios o estructuras administrativas diferentes, caracterizando interrupciones y ausencia de estrategia para enfrentarse al problema.

La *Caixa Econômica Federal* —un banco estatal de primera línea— se convirtió en el agente financiero del SFH, absorbiendo precariamente algunas de sus atribuciones, personal y acervo del ahora antiguo BNH. La regulación del crédito habitacional pasó al *Conselho Monetário Nacional*, convirtiéndose, definitivamente, en un instrumento de política monetario, lo que llevó a un control más rígido del crédito, dificultando y limitando la producción habitacional. Decisiones políticas equivocadas y marcadas por sospechas de corrupción, como una liberación de contratos por encima de la capacidad del FGTS en el gobierno Collor en 1990, llevó a una paralización total de las financiaciones con recursos del FGTS entre 1991 y 1995.

Por otro lado, el agujero generado por la reducción de las prestaciones adoptadas por el régimen militar en el auge de la crisis de insolvencia de inicio de los años 80, llevó a una reducción de las aplicaciones en vivienda para recomponer los fondos del SFH. La financiación menguó, al mismo tiempo que los problemas de vivienda de la población urbana se hicieron dramáticos, agravado por el empobrecimiento que marcó las décadas de 1980 y 1990.

En este marco, se intensificó la necesidad de una intervención Gubernamental con recursos provenientes de otros orígenes y la asociación con la sociedad organizada. Para hacer frente a la situación, varios municipios y Estados, además de la propia Unión lanzaron programas habitacionales financiados con fuentes alternativas, en particular recursos presupuestarios, adoptando principios diferentes a los adoptados anteriormente. Se abrió así una nueva fase en la política habitacional de Brasil, que se denominó de *pós-BNH*.

Esta fase se puede caracterizar como un período de transición, momento en que dejó de existir una estrategia nacional para afrontar la cuestión de la vivienda, vacío que fue ocupado de forma fragmentaria, pero

creativa, por municipios y Estados. En particular los municipios administrados por el PT, que ganan mayor relevancia en el ámbito de este artículo, pasaron a desarrollar programas habitacionales alternativos al modelo adoptado por el BNH, utilizando recursos presupuestarios, adoptando una perspectiva más social y utilizando prácticas tradicionales de la población más pobre, como el *mutirão* [ayuda mutua]. En algunos casos, como en São Paulo, tiene lugar también una mejor inserción urbana y la elaboración de proyectos de mayor interés urbanístico.

Tiene lugar, así, una progresiva transferencia de responsabilidades hacia los Estados y municipios, teniendo como marco la Constitución de 1988, que convirtió a la vivienda una competencia concurrente de los tres niveles de gobierno. El crecimiento de la movilización de los movimientos de vivienda aumentó la presión por una mayor participación de los municipios en la cuestión de la vivienda, pues la consolidación de la democracia convirtió al poder local en el principal interlocutor de las organizaciones populares y el responsable del equilibrio de las demandas sociales, al estar en contacto directo con los problemas de la población con carencias. Así, se acentuó la tendencia de descentralización de los programas habitacionales.

En este marco, emergen un amplio conjunto de experiencias municipales de vivienda de interés social realizadas a partir de la redemocratización del país. Tras el período de centralización y homogenización de la forma de intervención en la vivienda social, tiene lugar, en las esferas municipal y estatal, una fase de atomización de experiencias, de gran heterogeneidad, marcada por la diversidad de iniciativas, pero poco articulada como consecuencia de la ausencia de una política nacional.

En esta fase surgen, al lado de intervenciones tradicionales, programas que adoptan principios innovadores como el desarrollo sostenible, diversidad de tipologías, estímulo a los procesos participativos y autogestionados, asociaciones con la sociedad organizada, reconocimiento de la ciudad real, proyectos integrados y articulación con la política urbanística. Esta postura se diferenciaba claramente del modelo que orientó la actuación del BNH y con estas nuevas

propuestas emergen programas alternativos, como la urbanización de las *favelas* y asentamientos precarios, construcción de viviendas nuevas por *mutirão* y autogestión, apoyo a la autoconstrucción e intervenciones en *cortiços* y en viviendas en las áreas centrales.

Emerge, así, el embrión de una nueva postura de afrontamiento del problema habitacional adoptada por gestiones municipales de vanguardia, que se convertirán en referencias nacionales no sólo para el PT de Lula, sino para otros municipios y también para el propio gobierno federal que, a partir de 1995, pasa a ser administrado por el presidente FHC.

En 1995, tiene lugar una reanudación de la financiación de la vivienda y el saneamiento con base en los recursos del FGTS, después de varios años de paralización de la financiación, en un contexto de alteraciones significativas en la concepción vigente sobre política habitacional. Si, por un lado, es exagerado decir que se estructuró, de hecho, una política habitacional, los documentos elaborados por el gobierno muestran que los principios generales que presidirán la formulación de los programas son fundamentalmente diferentes de los que estuvieron en vigor en el período del BNH.

Principios como flexibilidad, descentralización, diversidad, reconocimiento de la ciudad real, entre otros, fueron adoptados como nuevos referenciales, al menos en la retórica, de manera compatible con el ambiente y el debate nacional e internacional que, de una forma bastante generalizada, pasó a rechazar los programas convencionales, basados en la financiación directa a la producción de grandes conjuntos habitacionales y en procesos centralizados de gestión.

En 1996, la Secretaría de Política Urbana, que pasó a ser la gestora del sector habitacional, divulgó el documento de la Política Nacional de Habitação (PNH), realizado en el contexto de la preparación para al 2.ª Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II. En este estaban incluidos nuevos programas que, al menos en su concepción, eran coherentes con una nueva visión, dejando de favorecer únicamente la financiación a la producción. De entre los

programas generados durante el gobierno FHC y que continuaron existiendo en el primer año del gobierno Lula, se incluía, como principal alteración, la creación de programas de financiación dirigidos al beneficiario final, (Carta de Crédito, individual y societaria), que pasó a absorber la mayor parte de los recursos del FGTS. Además de éste instituyó un Programa dirigido al poder público, enfocado a la urbanización de áreas precarias (*Promoradia*), que fue paralizado en 1998, cuando se prohibió la financiación al sector público y un programa dirigido al sector privado (Apoyo a la Producción), que tuvo un funcionamiento incorrecto. En 1999, fue producido el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), programa innovador dirigido a la producción de unidades nuevas para el arrendamiento que utiliza una mezcla de recursos formado por recursos procedentes del FGTS y recursos de origen fiscal.

De entre las modalidades de utilización de la Carta de Crédito que consumió, entre 1995 y 2003, cerca del 85% de los recursos administrados por la Unión destinados a la vivienda, destacan la financiación de material de construcción y a la adquisición de inmuebles usados, además de la *Carta de Crédito Associativa*, que se convirtió en una especie de válvula de escape para el sector privado, captar recursos del FGTS para la producción de viviendas acabadas.

Las alteraciones promovidas, aunque a primera vista pudiesen expresar una renovación en la forma de cómo la cuestión de la vivienda pasó a ser tratada por el gobierno federal, rompiendo la rígida concepción heredada de los tiempos del BNH, de hecho no conseguirían empujar una nueva política y acabarían por generar un conjunto de efectos perversos, desde el punto de vista social, económico y urbano. La financiación a la adquisición de inmuebles usados, que absorbió el 42% del total de recursos destinados a la vivienda (cerca de 9,3 billones), es un programa con escaso impacto, no generando empleos y actividad económica. La financiación al material de construcción, aunque tenga el mérito de apoyar al enorme conjunto de familias de baja renta que autoemprende la construcción de la vivienda propia y de generar una ayuda masiva (567.000 beneficiados en el período, la de

mayor alcance cuantitativo), tiende a estimular la producción informal de la vivienda, agravando los problemas urbanos. Además del bajo valor de la financiación y la ausencia de asesoría técnica no permite que las familias beneficiadas alcancen condiciones adecuadas de habitabilidad.

De hecho, la preponderancia de estas modalidades de acceso al crédito están vinculadas a la consolidación de una visión bancaria en la financiación habitacional, personificado en el papel central que pasó a tener la *Caixa Econômica Federal* como el único agente financiero que manejara los recursos destinados a la vivienda. Impulsada por la preocupación de evitar agujeros en los fondos destinados a la vivienda, sobre todo el FGTS, la Caixa pasó a favorecer la concesión de créditos en condiciones de mayor garantía y más fácil acompañamiento, lo que explica la preferencia por la financiación de inmuebles usados.

Por la misma razón de naturaleza financiera, la implementación de esos programas no significó una interferencia positiva en el combate al déficit habitacional, en particular en los segmentos de baja renta. De una forma general, se puede decir que se mantuvo o incluso se acentuó una característica tradicional de las políticas habitacionales en Brasil, es decir, una atención favorecedora a las clases de renta media. Entre 1995 y 2003, el 78,84% del total de los recursos fueron destinados a familias con renta superior a 5 veces el SM, sin embargo, sólo el 8,47% fueron destinados para la bajísima renta (hasta 3 veces el Salario Mínimo (SM) donde se concentra el 83,2% del déficit cuantitativo.

La constante inobservancia de las necesidades habitacionales efectivas se completa con las restricciones de orden macroeconómico que limitaron la financiación del sector público, en particular al Programa *Promoradia*. Las actuaciones de política macroeconómica, implementadas por el gobierno FHC, redundaron en una escalada que acabó por reducir el espacio de intervención de los agentes del sector público en la ejecución de las políticas de vivienda, sobre todo en lo que se refiere a la urbanización de áreas precarias, actuación que solamente puede ser realizada por el sector público. Las restricciones impuestas a la concesión de créditos a este sector, como

contrapartida al rodillo de deudas de Estados, municipios y distrito federal, eliminaron la posibilidad de acceso a las operaciones de financiación en las áreas de saneamiento y vivienda con recursos procedentes del FGTS. De esta forma, el ajuste fiscal se consolidó como principal obstáculo a la realización de inversiones dirigidas a la urbanización y la producción de viviendas destinadas a la ayuda de los segmentos de más baja renta, donde se encuentra concentrado el grueso de las necesidades habitacionales del país.

El *impasse* y las limitaciones presentes en la actuación habitacional del gobierno FHC son extremadamente importantes para los objetivos de este artículo puesto que continuaron presentes al inicio del gobierno Lula, transformándose en desafíos difíciles de ser superados para poner en práctica la política habitacional preconizada por el nuevo gobierno, de acuerdo con el propósito del PM. Sin embargo, antes de profundizar en el análisis de las propuestas de Lula, haremos un inciso para presentar un diagnóstico de la situación habitacional del país en vísperas de la toma de posesión de nuestro presidente.

No podríamos cerrar este breve relato sobre el gobierno FHC sin hacer referencia a la aprobación por el Congreso Nacional y promulgación presidencial del Estatuto de la Ciudad, en 2001, después de 13 años de tramitación [véase Sección de Documentación de este número de *CyTET*]. Al regular la Constitución y crear la posibilidad de hacer valer la función social de la propiedad, del Estatuto constituyó un marco importante que era parte de la propuesta original del PM, como un componente indispensable para el equilibrio de la cuestión habitacional en Brasil, como veremos adelante.

3. LA SITUACIÓN HABITACIONAL Y URBANA EN BRASIL A LA LLEGADA DEL SIGLO XXI

En breves pinceladas, vamos sintetizar el marco del dramático problema habitacional brasileño en el período en que se formuló el PM. Con base en el Censo de 2000, la necesidad de nuevas viviendas en todo el país es de 6,6 millones, de las cuales 5,4 millones lo son en las áreas urbanas y 1,2 millones en

el área rural. En números absolutos, la mayor parte de esas necesidades se concentra en los Estados del Sudeste (41%) y del Nordeste (32%), regiones que componen la mayoría de la población urbana del país, y disponen de la mayor parte de los domicilios urbanos duraderos (FIG. 2), estando el 83,2% del déficit habitacional urbano concentrado en familias con una renta mensual de hasta tres veces el salario mínimo (SM) (US\$260).

La permanencia de un elevado déficit habitacional concentrado en la baja renta tras décadas de política habitacional impulsada por el gobierno federal, evidencia el fracaso de los programas públicos y la incapacidad de los mecanismos de mercado para afrontar el problema [véase ilustraciones V a XII en pliego central]. La situación, por otro lado, ha resaltado la absoluta necesidad de formular estrategias

FIG. 2. Contrataciones del FGTS por Programas (valor absoluto y %). 1995/2003. (En millones de reales)

Programa/modalidad	Valor contratado (en millones de reales)	%	Número de contratos (en miles)	%	
PAR	2.344	10,5	106	6,3	
Pro-Vivienda	884	3,9	—	—	
Apoyo a la producción	55	0,01	4	0,01	
Carta de Crédito Asociativa	4.109	18,4	180	10,7	
	Adquisición de usado	9.284	—	523	—
	Material de construcción	2.095	—	567	—
Carta de Crédito Individual	Adquisición de nuevo	1.418	—	74	—
	Otros	2.086	—	222	—
	Subtotal	14.883	66,8	1.386	82,7
Total	22.275	100,0	1.676	100,0	

Fuente: Via Pública, 2004.

FIG. 3. Contrataciones del FGTS. Programas por tramos de renta (en %). 1995/2003

Programa	Hasta 3SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+10 SM	Total
PAR	—	—	100,0	—	100
Pró-Vivienda	100,0	—	—	—	100
Apoyo a la producción	—	—	—	100,0	100
Carta de Crédito Asociativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
Total	8,5	12,6	50,4	28,5	100

Fuente: Via Pública, 2004.

FIG. 4. Distribución del déficit cuantitativo por tramos de renta. Zona urbana. Brasil 2000

Tramos de renta	Déficit en millones	%
Hasta 3 SM	4.490	83,2
De 3 a 5 SM	450	8,4
De 5 a 10 SM	290	5,4
Por encima de 10 SM	110	2,0
Total	5.400	100,0

Nota: No incluye el déficit por depreciación.

Fuente: FJP, 2001-tabela 4.15.

más eficaces para atender a los tramos de menor renta.

Una observación cuidadosa de la evolución de las necesidades habitacionales entre 1991 y 2000 muestra que la concentración del déficit en los tramos de menor renta se

agravó en el período que, *grosso modo*, corresponde al gobierno FHC. Las FIGS. 5 y 6 muestran que, en este período, en el tramo de renta inferior a 2 veces el SM el déficit creció un 40,9%, en el tramo superior a 5 veces el SM tiene lugar una reducción del 26,5%.

FIG. 5. Déficit cuantitativo por tramos de renta. Comparativo 1991/2000. Brasil (urbano y rural) y regiones metropolitanas. N.º absoluto en miles y en %

Región	Hasta 2 SM		De 2 a 5 SM		+ 5 SM		Total									
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000								
Brasil	2.966	55	4.179	64	1.564	29	1.648	25	844	16	621	9	5.374	100	6.448	100
Regiones metropolitanas	712	51	1.104	59	404	29	547	29	286	20	234	12	1.402	100	1.885	100

Fuente: FJP, 2001.

FIG. 6. Crecimiento del déficit habitacional por tramos de renta. Brasil y regiones metropolitanas

Tramos de renta	Brasil (%)	Regiones metropolitanas (%)
Hasta 2 SM	40,9	55,1
De 2 a 5 SM	5,4	35,4
+ 5 SM	-26,5	-18,2
Total	19,9	34,4

Fuente: FJP, 2001.

Este fenómeno tiene lugar en el conjunto del país y en todas las regiones. En el Nordeste, la región más pobre del país, entre 1991 y 2000, el déficit en el tramo de renta por encima de 5 veces el SM cayó del 7,2% hasta el 3,2% y, en términos absolutos, fue reducido a la mitad, en cuanto que sólo el 0,7% del déficit se concentra en el tramo superior a 10 veces el SM.

Sería exagerado afirmar que la significativa reducción del déficit en el tramo superior a 5 veces el SM, en el período de 1991/2000, fuese escasamente un impacto de la actuación Gubernamental, una vez que el desempleo, el descenso de la renta de la población brasileña en la década de 1990, contribuyó a desplazar el déficit a los tramos de renta más bajos. Sin embargo, la actuación habitacional del gobierno FHC contribuyó, ciertamente, a este fenómeno, una vez que la financiación para la obtención de la vivienda propia se concentraron en los

tramos de renta por encima de 5 veces el SM, como, por ejemplo, en el Programa Carta de Crédito Individual, que, entre 1995 e 2002, destinó el 78% de los recursos a las familias situadas en este tramo.

Otro componente de las necesidades habitacionales es el llamado déficit cualitativo formado por viviendas que presentan deficiencias en el acceso a infraestructura o densificación excesiva. Se trata de familias que no necesitan, prioritariamente, una nueva vivienda, sino intervenciones para establecer condiciones dignas en su vivienda. Conforme puede observarse en la FIG. 7, es expresiva la cantidad de unidades habitacionales con algún tipo de carencia, predominando la ausencia de infraestructura, que implica al 28% del *stock* de viviendas del país (10,2 millones de unidades), no estando implantada la recogida de residuos domiciliaria en 5,4 millones de unidades.

FIG. 7. Déficit cualitativo en áreas urbanas, según el tipo de inadecuación. Brasil y regiones, 2000 (en miles)

Total de domicilios duraderos	Stock existente (área urbana)				
	Domicilios con deficiencias en la unidad o en la edificación		Domicilios con deficiencias urbanas, sanitarias o en la infraestructura		
	Domicilios con densificación excesiva	Inadecuación por depreciación	Carencia de infraestructura	Ausencia de unidad sanitaria en domicilios	Inadecuación fundiaría
36.646,3	2.025	837	10.261	1.467	1.509
100%	5,5%	2,2%	28,0%	4,0%	4,1%

Nota: Los número referentes a cada categoría no pueden ser sumados, pues provocaría distorsiones de doble recuento, ya que una misma vivienda puede presentar diferentes tipos de deficiencias.

Fuente: FJP, 2001.

La dimensión de este problema muestra que la cuestión habitacional no puede ser equilibrada sólo con la oferta de nuevas unidades, como fue hecho durante el período del régimen militar, requiriendo una actuación articulada con las políticas urbanísticas, fundiaria y de saneamiento, que sólo pueden ser implementadas por el poder público. Sin embargo, como vimos, desde 1998, por imposición de la política macroeconómica, la financiación del FGTS destinada al poder público fue paralizada, reduciendo la posibilidad de que los Estados y municipios recibieran recursos de la Unión para afrontar este tipo de deficiencias.

Otro aspecto que merece referencia en este breve diagnóstico se relaciona con los domicilios urbanos vacíos y depreciados. El Censo de 1991 registró 2,963 millones de domicilios particulares urbanos (9,36% del

stock total) como vacíos. De 1991 a 2000, el porcentaje de domicilios vacíos en las áreas urbanas creció, pasando a 4,580 millones (10,33%), con un crecimiento del 37%, conforme puede observarse en la FIG. 8. Se estima, también, que 836.669 unidades están depreciadas, revelando el crecimiento de un problema habitacional y urbano que es reciente y que deberá agravarse en los próximos años, ya que gran parte del stock de edificios urbanos en el país fue construido a partir de la década de 1960.

Los inmuebles vacíos y depreciados se localizan en lugares urbanizados y servidos de infraestructura, en general en las áreas centrales y consolidadas de las mayores ciudades revelando el dramatismo de una situación de inactividad en un país donde uno de cada 3,5 domicilios urbanos sufre la carencia de infraestructura.

FIG. 8. Crecimiento del stock total de domicilios y de los domicilios vacíos. Brasil, 1991-2000 (en millones)

Conceptos	1991	2000	Crecimiento 1991-2000 (%)
Total de domicilios urbanos	27,1	37,3	37,6
Total de domicilios rurales	7,5	7,5	0,0
Stock Total	34,6	44,8	29,5
Domicilios urbanos vacíos	2,9	4,5	55,2
Domicilios rurales vacíos	1,4	1,5	7,1
Total de domicilios vacíos	4,3	6,0	39,5

Fuente: IBGE-FJP/CEI, Ministério das Cidades, 2003.

El problema de la inactividad del *stock* existente es más grave en las principales regiones metropolitanas del país, donde el déficit también es más acentuado. De los casi seis millones de domicilios censados en la Región Metropolitana de São Paulo, 674.000 están vacíos, o sea 11,43% del total. En la Región Metropolitana de Belo Horizonte el valor de domicilios vacíos es del orden del 11,57%. La existencia de un número tan significativo de inmuebles vacíos genera, además de deterioro del edificio y del entorno, un grave problema urbano, con la despoblación de las áreas bien servidas de equipamientos y empleos, mientras la población va a albergarse en regiones desprovistas y distantes, multiplicando las necesidades de inversión pública. El fenómeno es visible: en São Paulo 55 de los 96 distritos de la ciudad, exactamente los más cualificados, perderán población en la década de 1990, mientras que en las áreas carentes de infraestructura y situadas en las zonas de protección ambiental el crecimiento demográfico fue intenso.

Si, por hipótesis, fuese posible utilizar ese número revelador de inmuebles vacíos para alojar familias necesitadas de vivienda, sería posible sanar 83% del déficit nacional de unidades urbanas, traspasando en algunas regiones metropolitanas el número de domicilios vacíos el déficit cuantitativo, como puede observarse en la FIG. 9.

Mientras abundan unidades habitacionales vacías, la insuficiencia de suelo urbanizado a precios accesibles para la

población de baja renta es una de las cuestiones más importantes para el equilibrio del problema habitacional en Brasil. La inadecuación fundiaria, como puede ser verificada en la FIG. 7, atañe a cerca de 1,5 millones de domicilios, dato oficial, que puede ser aún mucho mayor, frente al gran número de asentamientos irregulares existentes en las ciudades brasileñas..

En Brasil, la polarización social y la segregación espacial se sintieron, fuertemente presentes, al nivel del acceso al suelo. Bien es verdad que, ese acceso limitado es uno de los principales mecanismos de exclusión social de las poblaciones de baja renta. La FIG. 10 muestra que la irregularidad está presente en un gran número de municipios de Brasil, de todos los tamaños.

El suelo urbanizado, provisto de servicios, equipamientos e infraestructura, se hizo cada vez más caro, desplazando a los que no tenían recursos a lugares cada vez más distantes, precarios y peligrosos y a la ocupación irregular. Este creciente proceso muestra la ausencia de una política fundiaria articulada con las políticas habitacional y urbanística, en los diferentes niveles de gobierno en Brasil. Hasta el gobierno Lula, esta política fue siempre relegada y no considerada como parte básica para el inicio de las intervenciones en vivienda de interés social. La aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, tras trece años de debates en el Congreso Nacional, elaborando nuevos instrumentos urbanísticos para posibilitar la

FIG. 9. Domicilios vacíos y déficit cuantitativo. Regiones metropolitanas, 2000

Región metropolitana	Domicilios vacíos. Valores de 2000	Necesidades habitacionales urbanas	Diferencia entre los domicilios y las necesidades habitacionales	% de domicilios vacíos en relación a las necesidades
São Paulo	674.847	565.879	108.968	119
Belo Horizonte	178.934	152.623	26.311	117
Fortaleza	102.966	155.728	-52.762	66
Porto Alegre	98.343	112.053	-13.710	87
Recife	97.829	186.608	-88.779	52
Río de Janeiro	419.653	388.319	31.334	108
Salvador	114.295	142.653	-28.358	80

Fuente: IBGE, Censo demográfico de 2000, PNAD-IBGE, Prado y Pelin, 1993.

FIG. 10. Porcentaje de municipios con asentamientos irregulares y en áreas de riesgo, según tramo de población. Brasil, 2000 (en %)

Población (en mil habitantes)	Municipios que poseen favelas y asentamientos precarios	Municipios que poseen vivienda en área de riesgo	Municipios que poseen loteamientos irregulares
Hasta 20	19,5	20,5	26,5
De 20 a 100	43,8	45,9	59,8
De 100 a 500	79,8	77,7	88,1
Más de 500	96,7	87,1	87,1
Media Brasil	27,6	28,7	43,9

Fuente: SNIU in Ministério das Cidades. Relatório BIRD. Segunda versión, 25/4/2003.

regularización fundiaria y hacer cumplir la función social de la propiedad, representó la más importante iniciativa para romper este ciclo. Sin embargo, la implementación del Estatuto, depende de los municipios puesto que los instrumentos regulados sólo pueden ser utilizados si estuvieran previstos en los *planos diretores*, a ser elaborados por las *prefeituras* y aprobados por los legisladores.

Una de las más importantes manifestaciones de las dificultades de acceso al suelo es el intenso proceso de formación de *favelas* y *loteamentos* irregulares en el país. El crecimiento de *favelas* es uno de los grandes indicadores de la gravedad de la situación urbana en Brasil. Mientras que la población brasileña creció, en la última década, un 1,98% al año, la población que vivía en *favelas* creció a más de un 7%, según los datos del Censo, que excluyó las *favelas* con menos de 50 *barracos*, lo que deja fuera un gran número de asentamientos. Brasil terminó el siglo xx con 3.905 *favelas* identificadas por el Censo, esparcidas por todo el país. Hubo un aumento del 22,5% desde el Censo de 1991, que presentaba 3.124. Este aumento ya es altamente alarmante, en términos porcentuales. Sin embargo, cabe resaltar que es más espantoso aún si consideramos que muchas de las *favelas* ya existentes, desde el Censo de 1991, mostraron un aumento demográfico interno, ya sea a través de la formación de nuevas construcciones, de la ampliación familiar o de la transformación de *barracos* en *cortiços*.

El dimensionamiento de las unidades inadecuadas y de los asentamientos precarios e irregulares permite inferir el tamaño del problema habitacional en el país, pero no

cuantifica, con razonable precisión, las viviendas producidas por el mercado informal. Para tener una idea de la relevancia de la ocupación informal e ilegal en Brasil, se sabe que de 1995 a 1999 fueron construidas 4,4 millones de viviendas en el país. De estas, sólo 700.000 fueron realmente construidas formalmente, esto es, fueron financiadas por el mercado legal privado o público en Brasil (PNAD/IBGE, 1999; CIBRASEC, 2000). El saldo restante, 3.700.000 fue levantado por iniciativa de la propia población, de excluidos del mercado formal.

Esos datos evidencian la ampliación de los territorios ilegales e irregulares en el país. De este porcentaje actual, el Estado de São Paulo, el más rico del país, presenta el mayor número de *favelas*, concentra casi el 40% de ese universo. De 1991 a 2000, el crecimiento del número de *favelas* en el Estado de São Paulo prácticamente acompañó al experimentado en el país, 22% (IBGE, 2000)

Esa tragedia permanente, al contrario de disminuir con las intervenciones del poder público, se ha agigantado. Las mayores ciudades brasileñas, en especial las metrópolis, pasaron a albergar del 20% al 50% de su población en *favelas*, crecimiento este que se dio en sólo 30 años. Durante ese período tiene lugar una intensa redistribución poblacional en Brasil, resultante de un progresivo vaciamiento rural, de una deslocalización en dirección a la frontera agrícola como un continuo e intenso fenómeno de metropolización.

En 1970, sólo el 1% de la población de la ciudad de São Paulo vivía en *favelas*. En 2000, esa población pasó a nada menos que el

20%. La población *favelada* de la ciudad de São Paulo suma 2.081.173 personas de un total de 10.405.867. En otras capitales nacionales el cuadro es también dramático según datos de MARICATO (2001): de los que viven en Belo Horizonte el 20% son *favelados*; el 20% de la población de Río de Janeiro se localizan en *favelas*; el 33% de los *favelados* viven en Salvador; hasta el 28% de la población de Fortaleza viven en domicilios subnormales del tipo *favela*; el 13% de la población de Goiânia viven en *favelas* y nada menos que el 50% viven en la ciudad de Belém y el 40% en la ciudad de Recife (IBGE).

Al asociarse la carencia de infraestructura con la renta de la población, se encuentran cerca de 6 millones de unidades pertenecientes a familias con renta de hasta tres salarios mínimos (67% de las unidades con carencia de infraestructura son ocupadas por la clase más pobre). Esto muestra que esa parte de la población, cuando vive, vive mal. Ciertamente, se concentra en áreas urbanas controladas por el mercado informal, desprovistos de calidad urbanística y de equipamientos, lo que reafirma la importancia de políticas incluyentes y bien planificadas. Datos del Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU) muestran que décadas de crecimiento acelerado llevarán a un proceso informal de acceso al suelo y elevarán el número de municipios con *favelas* y *loteamentos* irregulares. Esa forma de uso da suelo está presente en la gran mayoría de las ciudades brasileñas.

El crecimiento acelerado de las *favelas* en la última década es un indicador importante del agravamiento del problema habitacional en el país. Entre 1991 y 2000, la población *favelada* creció el 84% mientras la población general tuvo un aumento de sólo el 15,7%, mostrando que no se siente ningún impacto de la actuación Gubernamental, desde el punto de vista de la reducción de las necesidades habitacionales.

Por esto, el desafío de suplir las necesidades cuantitativas y crear las condiciones para calificar las necesidades cuantitativas requiere cambios substanciales en la actuación del poder público y en su forma de operar. Caso contrario, conforme

muestra el estudio elaborado por el *Sistema Estadual de Análise de Dados* SEADE, en los próximos 15 años las necesidades habitacionales en Brasil serán aún más drásticas. Será preciso, no solamente atender las necesidades habitacionales acumuladas, como la del futuro crecimiento demográfico. A este suplemento se añadirán también las necesidades crecientes de reposición de las edificaciones obsoletas, una vez que, en Brasil, los parques habitacional y edilicio comiencen a presentar señales de deterioro y de obsolescencia, proceso que se agravará mucho en los próximos años.

Considerando el perfil actual de las necesidades urbanas y rurales, así como las variaciones demográficas, se comprueba que para los próximos 15 años la necesidad de nuevas viviendas, con base en crecimiento vegetativo de la demanda, llega a 600.000 por año (IBGE, 2000). Este es el desafío que el nuevo presidente encontró al ganar las elecciones.

4. EL PROGRAMA DE LULA PARA VIVIENDA: EL PROJETO MORADIA (PM)

El PM surgió en el ámbito del *Instituto Cidadania* como una propuesta para buscar un equilibrio global de la cuestión de la vivienda en Brasil. Desde el inicio, las directrices establecidas por Lula y por los coordinadores del Proyecto¹ dejaban claro que no se trataba de un programa de gobierno para la campaña presidencial, sino del montaje de una estrategia general —implicando todos los niveles de gobierno, sector privado, ONG, Universidades, movimientos sociales, etc.— cuyo objetivo era transformar la vivienda en una prioridad nacional, dirigido a, en un plazo a determinar por la propuesta, garantizar a todo ciudadano brasileño una vivienda digna. Este desafío sería, por tanto, no una tarea exclusiva de un gobierno, sino que exigiría el cumplimiento de un conjunto de actuaciones de todos los segmentos de la sociedad comprometidos con la propuesta.

De modo coherente con esta visión, el PM fue dirigido de modo que se escuchara a

¹ Los coordinadores del *Projeto Moradia* fueron: Clara Ant (*Instituto Cidadania*), André de Souza (*Central Única dos Trabalhadores CUT*), Ermínia Maricato (*USP, ex-secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo*), Evaniza

Rodrigues (*União dos Movimentos de Moradia*), Iara Bernardi (Diputada Federal) Lúcio Kowarick (*USP*), Nabil Bonduki (*USP, ex-superintendente de habitação popular de São Paulo*) y Pedro Paulo Martoni Branco (*Sistema Estadual de Análise de Dados SEADE*).

especialistas, administradores públicos y militantes relacionados con el tema de la vivienda y el desarrollo urbano y recoger todas las propuestas existentes en el país que buscasen, desde diferentes puntos de vista, establecer un rumbo para la cuestión. Más que una propuesta original, lo que se buscó fue sintetizar el pensamiento existente y establecer un marco que pudiese dar cuenta de los diferentes puntos de vista. Además de reunir las propuestas, se elaboró un análisis de la gestión pública en el área de la vivienda y de la disponibilidad de recursos existentes y posibles de movilización en la área de vivienda.

Tras evaluar la dimensión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, presentes y futuras, de vivienda en el país y las fuentes de financiación existentes (partiendo de la premisa que, por razones de orden político, no se debería ampliar la carga tributaria), se estableció un horizonte de quince años para el equilibrio del problema, o sea, para garantizar el acceso a una vivienda digna para todo ciudadano brasileño, conforme al desafío inicial propuesto por Lula.

La formulación de la propuesta partió de algunos principios y conclusiones, definidas tras un análisis profundo del diagnóstico de la actuación Gubernamental y de las fuentes de recursos en el área de vivienda:

- El país ya disponía de una fuente de recursos para su aplicación en vivienda, el FGTS, que presenta disponibilidades crecientes y que, aunque sea retornable, incluye un impuesto subvencionado al interés. El PM evaluó que el FGTS tendría un gran potencial, pues además de tener activos del orden de R\$ 80 billones, disponía de cerca de R\$ 13 billones disponibles (en caja). Además de esto, disponía de un patrimonio líquido (o sea, no comprometidos con cuentas activas de depositantes) de más de R\$ 7 billones, resultado de la aplicación de recursos del fondo en títulos con rendimiento superior al de la aplicación en vivienda o saneamiento. Los presupuestos de aplicación del FGTS estaban creciendo desde 1996 y el PM trabajó con la perspectiva de facilitar un mínimo de R\$ 4,5 billones por año a partir de 2000 (todos los valores de 1999).

- La Unión, Estados y municipios ya aplicaban un porcentaje de sus presupuestos en vivienda, recursos que, al principio, pueden ser utilizados a fondo perdido. Algunos municipios y Estados ya destinaban valores abultados para este fin, como el caso del gobierno de São Paulo que, desde 1989, creó una alícuota adicional de 1% del ICMS (Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios) a ser utilizado exclusivamente para vivienda, por un total aproximado de R\$ 600 millones al año. La Unión, a su vez, podría ampliar la aplicación de recursos del presupuesto, para alimentar el Fondo Nacional de Vivienda, propuesta nacida del movimiento de vivienda y dirigida al Congreso en 1991 por medio de un proyecto de ley de iniciativa popular que reunió casi un millón de firmas. el PM incorporó la idea del Fondo y propuso el destino de los recursos presupuestarios de todos los niveles de gobierno para formar un fondo de subsidio, que posibilitaría la ayuda a los tramos de baja renta. Todavía proponía QUE la utilización de los recursos de la Unión, provenientes de la deuda de los Estados y municipios, fueran aplicados en los fondos de vivienda.
- Tras la Constituyente de 1988, las tres esferas de gobierno (Unión, Estado y municipios) pasaron a implementar programas y/o proyectos habitacionales sin coordinación a nivel nacional ni planificación de forma totalmente desarticulada, creando sistemas específicos de financiación, programas concurrentes y generando desperdicio de recursos. El PM propone la articulación de los tres niveles de gobierno en un sistema único, correspondiendo tareas específicas y predeterminadas a cada esfera.
- La política macroeconómica, la insolvencia y la política de recuperación de las pérdidas de los planes económicos de los años 1980 limitaron las aplicaciones del SBPE en el mercado habitacional de clase media, conduciendo a este segmento a buscar, cada vez más, recursos del FGTS. el PM propugna recuperar la capacidad de aplicación del SBPE y la creación de garantías para el funcionamiento del SFI (Sistema de Financiación Inmobiliario) para ampliar el mercado habitacional a la clase media.

- La *Caixa Econômica Federal* que se volvió, prácticamente, el único agente financiero del FGTS, presentaba altos costes operativos y, para preservar el fondo de agujeros y riesgo de insolvencia como tuvo lugar en el pasado, adopta criterios excesivamente rigurosos en la concesión de financiación, restringiendo fuertemente el acceso de los tramos de baja renta a la financiación habitacional. El PM proponía habilitar otros agentes financieros, incluso las cooperativas de crédito, para promover una reducción del impuesto de la gestión de la financiación y la creación de un fondo de aval (utilizando los recursos del patrimonio líquido del FGTS) para dar garantías al agente operador del FGTS (*Caixa*), posibilitando una reducción del riesgo de crédito y, en consecuencia, permitiendo la ayuda a la población de renta más baja.

Finalizada esta etapa de diagnóstico y definición de una estrategia general, fueron desarrolladas propuestas básicamente en tres aspectos: diseño institucional, desarrollo urbano y proyecto financiero.

La estrategia general partía del principio de que para enfrentarse a la magnitud del problema habitacional era necesario aglutinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, creando un sistema articulado desde el punto de vista institucional y financiero, el Sistema Nacional de Vivienda (SNH) que articularía todos los órganos públicos dirigidos a la vivienda.

Formarían parte del SNH, en los tres niveles de gobierno, los fondos nacionales, estatales y municipales de vivienda, los órganos de la administración directa encargados de gestionar el área de vivienda y desarrollo urbano, los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Vivienda, además de la *Agencia Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional (ANAHAB)*, que tomaría la competencia del Banco Central de regular todo el sistema de financiación habitacional (incluyendo el SBPE, FGTS y SFI) para que pudiese atender a los objetivos de la política habitacional y no sólo los del Sistema Financiero Nacional.

Los Consejos de Vivienda, en los tres niveles de gobierno, ejercerían el papel de control social y participación, debiendo estar

formados por representantes de todos los segmentos sociales y públicos relacionados con el tema de la vivienda: poder público, movimientos sociales, entidades empresariales y profesionales, Universidades e institutos de investigación, etc. Los consejos tendrían un papel decisivo en la formulación y acompañamiento de la política a ser implementada.

En relación a los órganos de gestión, fue propuesta la creación de un nuevo ministerio, el *Ministério das Cidades*, que demostraría la importancia que la cuestión urbana y habitacional debería asumir. Se reunirían, en un único ministerio, las áreas de vivienda, saneamiento, transportes urbanos y política de ordenación territorial, de modo que se creara, por primera vez en el país, la posibilidad de planear y articular la actuación urbana. El Ministerio, según la propuesta, no debería tener una función ejecutiva, sino de coordinación de toda la política urbanística y habitacional en el país, estructurando e implementando el SNH, elaborando la Política Nacional de Vivienda y estableciendo las reglas generales de la financiación habitacional. De la misma forma, Estados y municipios deberían crear, caso de que no tuviesen, secretarías de desarrollo urbanístico y habitacional, órganos de gestión regional y locales de la política habitacional.

La creación del *Fundo Nacional de Moradia (FNM)* respondía a una demanda del movimiento de vivienda como vimos, pero el PM ganó un papel primordial, por tanto hacia él deberían ser canalizados los recursos destinados a la política nacional, incluyendo los recursos de naturaleza fiscal y del FGTS. Estados y municipios también dispondrían de fondos de vivienda, deberían ser dirigidos los recursos presupuestarios del nivel de gobierno correspondiente, además de los fondos nacionales, que no financiarían directamente proyectos y empresas, sino que redistribuirían sus recursos de acuerdo con el Plan Nacional.

Buscando eliminar la existencia de planes de financiación específicos, fue propuesta la creación de un sistema único de financiación, las mismas reglas para posibilitar una mejor adecuación de la financiación a la capacidad de pago de los beneficiarios. Los recursos de origen fiscal estarían destinados a la subvención, que combinados con los del

FGTS permitiría la ayuda a la población de baja renta. Cuanto más reducidos fuesen los rendimientos de las familias a ser atendidas, mayor sería la participación de los recursos no onerosos en la combinación propuesta. Gradualmente, cuanto mayor la renta, menor sería el porcentaje de la parte de subvención, con aumento de la utilización de recursos del FGTS.

El PM partía del presupuesto de que era fundamental la dinamización del mercado habitacional para la clase media —a ser atendida con recursos del SBPE (ahorro) y del SFI— de modo que este segmento pudiesen dejar de utilizar el FGTS, que se dirigirán a los tramos de renta más bajas. Proponía medidas para ampliar el mercado habitacional privado, buscando generar condiciones favorables para que se pudiese atender gradualmente sectores medios con renta más baja.

Así, partiendo de una combinación de las tres fuentes básicas de recursos destinadas a la vivienda (mercado, FGTS y fondo de subsidio) compuestas de forma que se atiendan todos los segmentos sociales necesitados de vivienda, se pretendía ajustar la capacidad de pago a la necesidad de vivienda.

Para que la estrategia tuviese éxito, era necesario racionalizar la aplicación de los recursos a través de la formulación de Planes de vivienda en el nivel, municipal, estatal y federal. Los planes de vivienda que fueran articulados con los *Planos Diretores*, poseerían el papel de establecer una estrategia de confrontación del problema en cada unidad de la federación, definiendo programas específicos, adecuados a la realidad local, con la perspectiva de establecer como enfrentarse al problema y evitar la concesión de créditos que excedan e los valores compatibles con las necesidades locales. Así, los planes asumían un papel fundamental para evitar el desperdicio de recursos, en particular gastar más de lo que sea necesario para comprometer programas, tipologías y procesos de producción de coste superior al que determinada situación exigía, como ha ocurrido con frecuencia en Brasil. Tocaría a los planes definir una estrategia local de equilibrio del problema, en un nivel de detalle indispensable para establecer metas, prioridades y cronogramas de implementación del programa habitacional.

Finalmente, dentro de esta estrategia general, la política urbanística y el desarrollo tecnológico cumplían el papel fundamental en la búsqueda indispensable de abaratamiento de costes de producción habitacional. La lógica del PM estaba basada en la búsqueda de aproximar o reducir la diferencia entre los valores de financiación y la capacidad de pago de la población, para reducir la inversión global necesaria para equilibrar los problemas y los recursos presupuestarios para atender a la población más pobre.

En esta perspectiva, el desarrollo tecnológico fue considerado otro aspecto esencial en la perspectiva de abaratar y dar calidad al producto habitacional. El desafío del equilibrio de la cuestión no se limita a los aspectos institucionales y financieros, sino que también incluye la necesidad de una nueva acometida técnica. Se evaluó la circunstancia de que, si existiesen recursos suficientes para producir vivienda en masa, los obstáculos tecnológicos impedirían un buen resultado, generando gastos e ineficiencia. También en relación a la necesidad de cualificación de la administración para afrontar la cuestión de la vivienda, el Proyecto destacó la urgencia de crear mecanismos para preparar a las administraciones para el desafío de un gran impulso en la intervención sobre las ciudades que la propuesta estimaba.

Fue en relación a la cuestión urbana donde el PM se detiene con mayor profundidad. Por un lado, apuntando la necesidad de contar con nuevos instrumentos de regulación urbanística que, en el período de concepción del PM, en 1999/2000 aún era sólo, un proyecto de ley, el Estatuto de la Ciudad. Se consideró la aprobación del Estatuto primordial en la estrategia establecida, considerando que crearía las condiciones para facilitar y abaratar el acceso al suelo urbanizado, ya fuera combatiendo la especulación con inmuebles vacíos, ya creando mecanismos para la regularización fundiaria, ya estableciendo zonas especiales de interés social capaces de preservar de la revalorización inmobiliaria suelos adecuados a la producción de vivienda digna.

Desde el inicio, el PM partió de la premisa que la vivienda no podía ser desvinculada de su inserción urbana, o sea, fijó el sentido de que afrontar la cuestión de la vivienda

significaba garantizar el derecho a la ciudad, incluyendo el acceso a la infraestructura y los servicios urbanos. Cuando, en la presentación de la propuesta, en mayo de 2000, el futuro presidente Lula expresó su alegría por haber descubierto, que la cuestión de la vivienda no se limitaba a construir una *casinha*, sino que requería garantizar las condiciones básicas de urbanización, quedó claro que uno de los objetivos del PM había sido alcanzado.

5. DESAFÍOS E IMPASSES DEL GOBIERNO LULA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA DE VIVIENDA

No tenemos aún el suficiente distanciamiento para evaluar de forma consistente las actuaciones desarrolladas por el gobierno Lula en el área de la vivienda una vez que la administración está en su segundo año y que la implementación de una nueva política de vivienda requiere un conjunto de medidas de orden institucional, financieras y técnicas que demandan tiempo. Así, no habría sido posible implementar en este plazo y en su integridad el PM, incluso porque la propuesta también requería profundización y revisión teniendo en cuenta las condiciones concretas de la administración, que no podían ser previstas cuando fue elaborado. Incluso con estas restricciones, sin embargo, es posible detectar los avances ya conseguidos en la implementación de una nueva política de vivienda y urbanística junto a los enormes obstáculos que retardan y dificultan su surgimiento.

Por un lado, es visible el empeño del gobierno en crear las condiciones institucionales para que posibilite una nueva política urbanística y habitacional en el país. El presidente, en uno de sus primeros actos, creó el Ministerio de las Ciudades, englobando, como proponía el PM, las áreas de vivienda, saneamiento, transportes urbanos y planificación territorial y señaló para los principales cargos técnicos experimentados y comprometidos con todos los procesos de elaboración de propuestas alternativas y con el ideario de la Reforma Urbana. A pesar de la aún frágil y pequeña estructura organizativa del nuevo Ministerio, su creación es histórica no sólo porque es el

más importante órgano nacional responsable del problema de la vivienda desde la extinción del BNH, sino porque su concepción, que presupone un tratamiento integrado de la cuestión urbana representa un avance en relación a la tradicional fragmentación que ha sido la regla en la gestión pública.

El Ministerio de las Ciudades fue creado con el carácter de órgano coordinador, gestor y formulador de la Política Nacional de Desarrollo Urbanístico, incluyendo, de forma integrada, las políticas ligadas a la ciudad, ocupando un vacío institucional y rescatando para sí la coordinación política y técnica de las cuestiones urbanísticas. Le incumbe, también, la responsabilidad de articular y calificar los diferentes entes federativos en la construcción de una estrategia nacional para equilibrar los problemas urbanos de las ciudades brasileñas, favoreciendo los cambios con el apoyo de los instrumentos legales establecidos por el Estatuto de las Ciudades.

A pesar del avance que representó la creación del Ministerio, es necesario resaltar que una de sus debilidades es su flaqueza institucional frente a la *Caixa Econômica Federal*, megaestructura con 60.000 funcionarios, subordinada al Ministerio de Hacienda, que continuó siendo el agente operador y principal agente financiero de los recursos del FGTS. En teoría, el Ministerio de las Ciudades es el responsable por la gestión de la política habitacional pero, en la práctica, la enorme capilaridad y poder de la *Caixa*, presente en todos los municipios del país, acaba haciendo que la decisión sobre la aprobación de los pedidos de financiación y acompañamiento de las empresas quede íntegramente en las manos del agente financiero.

Desde el punto de vista de la implementación del PM, uno de los principales avances tuvo lugar en la creación de la instancia de participación y control social de la política urbanística: el Consejo Nacional de las Ciudades. En abril de 2003, el presidente inició el proceso de convocatoria de la Conferencia Nacional de las Ciudades, que se realizó en octubre, reuniendo 2.510 delegados de todo el país y que trazaron las líneas generales y las directrices de la política nacional de desarrollo urbanístico, implicando a todas las áreas del Ministerio.

Lo más importante fue el proceso de preparación de la Conferencia, que se realizó de abajo hacia arriba, en todo el país, desde los municipios, culminando en la Conferencia Nacional. Esta secuencia participativa movilizó 3.457 municipios, que realizaron conferencias de carácter local y eligieron delegado para conferencias estatales que tuvieron lugar en todas las 26 unidades de la Federación y que señalaron los representantes para la Conferencia Nacional.

La regulación de las conferencias establecía la participación de todos los segmentos de la sociedad, lo que permitió crear foros de debate en la mayor parte de las ciudades del país, con la presencia, además del poder público, en los tres niveles de gobierno, de movimientos sociales entidades empresariales, sindicatos, Universidades, asociaciones profesionales concesionarias de servicios públicos, entidades de representantes de concejales, ONG e institutos de investigación. Este proceso posibilitó la construcción de una verdadera política nacional para las ciudades, o sea, una política no limitada a la actuación del gobierno federal, sino capaz de implicar al conjunto de instituciones públicas y privadas, relacionadas con la cuestión urbana.

Si en la esfera institucional y en la gestión participativa se marchó bien, los grandes obstáculos tuvieron lugar en el ámbito de los aspectos financieros. Aunque el propio presidente hubiese, en más de una oportunidad, manifestado su interés en la creación del *Fundo Nacional de Moradia (FNM)*, antigua reivindicación del movimiento de vivienda y piedra fundamental del PM, el área económica del gobierno ha presentado limitaciones al proyecto de ley que tramita hace trece años en el Congreso. Después de una amplia reformulación, que restringió el ámbito del FNM, se aprobó un sustituto en la Cámara de los Diputados creando el *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)* a la espera de la votación del Senado. La restricción al FNHIS deriva de su formato institucional pues, de una forma general, el área económica es contraria a la creación de fondos, puesto que segregan recursos y reducen la libertad que los gestores del presupuesto tienen en la utilización de los recursos. Además la existencia del fondo presupone, aunque no garantiza, al

asignación de partes significativas del presupuesto para fines de subvención, lo que contradice la política de creación de un *superávit primário* o sea, el ahorro de recursos presupuestarios para el pago de la deuda del gobierno. En la versión del FNHIS aprobada en la Cámara, fue eliminada la posibilidad de que pueda agregar internamente una combinación de recursos onerosos (FGTS) y no onerosos (fiscales), como proponía el PM. El FNHIS se convierte así en un fondo de inversión contando básicamente con recursos presupuestarios.

Las dificultades de implementación del PM, uno de los grandes proyectos de política pública del presidente, se derivan sobre todo de la política económica adoptada por el gobierno, que en gran parte da continuidad a las líneas generales del período del FHC. Manteniendo los altos impuestos a los beneficios elevados y las fuertes restricciones a la utilización de fuentes fiscales con la fijación de un *superávit primário* superior al adoptado por el FHC, se redujeron las posibilidades de implementación de un fondo de subsidio significativo para viabilizar el ayuda a la población de baja renta. La predominancia del FGTS como la principal fuente de recursos, utilizada sin subvención, llevó a una alteración restringida del perfil de renta de la población atendida, sólo atenuada por la creación, en 2004, de programas de urgencia con dotaciones presupuestarias reducidas, como el *Programa Especial de Habitação Popular (PEHP)*, que permitió apoyar un número restringido de proyectos de viviendas y por la utilización, con nuevas reglas, del PSH, Programa de Subsidio Habitacional, un mecanismo creado en el último año del gobierno FHC para señalar recursos del presupuesto.

La creación del SNH, fue aprobada por el Congreso de las Ciudades, y fue propuesta con la creación de dos subsistemas, el de vivienda libre y el de interés social. Mientras el Subsistema de Vivienda de Interés Social espera la aprobación del FNH y un complejo proceso de implementación para articular Estados y municipios en el nuevo sistema, una serie de medidas que pretenden dar seguridad jurídica a la financiación del mercado, reivindicadas, hace tiempo por el sector privado, fueron enviadas al Congreso Nacional y aprobadas, permitiendo ampliar

la aplicación de recursos del SBPE y SFI en empresas habitacionales condición fundamental para que el FGTS pueda ser dirigido hacia el tramo de interés social.

La alteración de los programas de vivienda financiados con recursos del FGTS, han ocurrido de forma lenta, notándose una cierta dificultad para abandonar los modelos estructurados en el gobierno FHC. Así, continúan los mismos los programas de vivienda, siendo las prioridades del Ministerio modificarlos, a corto plazo, para tratar de reducir el perfil de renta de los beneficiarios hasta ahora obtenido pero en una dimensión más allá de lo esperado, considerando las expectativas generadas por el PM. En este sentido, la mayor novedad fue la creación de un programa dirigido a las asociaciones y movimientos, el Crédito Solidario, posibilitado con recursos de un fondo antiguo que estaba desactivado, el Fondo de Desarrollo Social (FDS), cuyo objetivo era producir vivienda a través del *mutirão* y la auto-gestión en condiciones más favorables de financiación. Se trata, por tanto, de un programa de aliento corto, pues estos recursos son finitos, no disponiendo de un fuente sostenible a medio plazo para viabilizar su continuidad.

A pesar de las restricciones recurrente de la política macroeconómica, que no da señales de

que podrá cambiar, el desafío del gobierno Lula continua siendo, por tanto, garantizar una fuente estable y permanente para el subsidio habitacional y alterar substantivamente los programas de aplicación del FGTS, para reducir el tramo de renta contemplada, ampliar la financiación a la producción y crear las condiciones de mayor agilidad en la ejecución de la financiación, lo que no se conseguirá sin cambios profundos en los procedimientos y en los costes del agente operador y financiero (Caixa).

El gobierno federal necesita ofrecer alternativas en la concesión de la financiación utilizando los fondos bajo su gestión —en particular el FGTS— y disponer de recursos para subvenciones para que pueda implementar el SNH, que requiere una ingeniería política bastante compleja para atraer a Estados y municipios, comprometiéndolos a ampliar sus propios fondos de subsidios. La gran interrogación que no puede dejar de hacerse es si existe la posibilidad de implementación de una nueva política habitacional sin la alteración de la actual política económica. Este dilema es el fundamental para saber si en el área de la vivienda el gobierno Lula será de continuidad o de ruptura con el período de FHC.

Traducción del portugués: PPG.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DO BRASIL BACEN (2002): *Sistema Financeiro da Habitação-Estatísticas Básicas*, mimeo Brasília.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. BNH (1979): *Projetos Sociais*. BNH, Rio de Janeiro.
- BONDUKI, N. (1998a): *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo Estação Liberdade.
- (1998b): «O novo papel do município na questão da habitação», in *Proposta*, n.º 77, ano 27. Fase, Rio de Janeiro.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004): «Política Nacional de Habitação», *Cadernos MCidades*, n.º 4, MCidades, Brasília.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO BEM ESTAR SOCIAL (1994): *Relatório sucinto das realizações: ações administrativas e projetos em andamento. Habitação 1993/4*. MBES, Brasília.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (1986): *Reformulação-Relatório Final do GTR/SFH*, MDUMA, Brasília.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO SEPURB (1996a): *Política Nacional de Habitação*. MPO, Brasília.
- (1996b): *Principais ações em habitação 1995/9*. MPO, Brasília.
- CARVALHO, S. & A. SOBRINHO (1992): «Notas sobre as tendências recentes da política nacional de habitação popular». Trabalho apresentado al *IX Congresso Nacional dos Sociólogos*. Mimeo, São Paulo.
- ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS-USP (1999): «Análise de compatibilidade entre a política habitacional e os Programas do FGTS». Produto 3 del *Projeto: Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS*. mimeo, São Carlos.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO FJP (1995): *Déficit habitacional no Brasil-1991*. Belo Horizonte.
- (2001): *Déficit habitacional no Brasil-2000*, Belo Horizonte.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS
IBGE (2001): *Censos Demográficos 1991 e 2000*.
IBGE, Rio de Janeiro.
- INSTITUTO CIDADANIA (2000): *Projeto Moradia. Instituto Cidadania*, Instituto cidadania, São Paulo.
- INSTITUTO VIA PÚBLICA (2004a): «Diagnóstico de Políticas e Programas Habitacionais». *Produto 01 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades*. mimeo, São Paulo.
- (2004b): «Política Nacional de Habitação». *Produto 02 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades*, mimeo, São Paulo.
- (2004c): «Estratégia de implantação da Política e Sistema Nacional de Habitação». *Produto 03 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades*, mimeo, São Paulo.
- MARICATO, E. (1997): *Política Habitacional do Regime Militar*. Vozes, Petrópolis.
- (2001): *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Vozes, Petrópolis.
- OPPIDO, Gal. (1999): São Paulo 2000 [textos de Helena SAIA, Irineu Franco PERPÉTUO, Mário Sérgio CORTELLA], Imagemdata, São Paulo
- PRADO, E. & *alli*. (1993): *Moradia no Brasil. Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. FIPE, São Paulo.

SIGLAS

- ANAHAB: Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Imobiliário.
- BACEN: Banco Central do Brasil.
- BNH: Banco Nacional de Habitação.
- CAIXA: Caixa Econômica Federal.
- COHAB'S: Companhias de Habitação.
- FDS: Fundo de Desenvolvimento Social.
- FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
- FHC: Presidnete Fernando Henrique Cardoso.
- FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.
- ICMS: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.
- MCidades: Ministério das Cidades.
- ONG: Organização Não Governamental
- PAR: Programa de Arrendamento Residencial.
- PEHP: Programa Especial de Habitação Popular.
- PLANASA: Plano Nacional de Saneamento.
- PM: Projeto Moradia.
- PNH: Política Nacional de Habitação.
- PSH: Programa de Subsídio Habitacional.
- PT: Partido dos Trabalhadores.
- SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.
- SEADE: Sistema Estadual de Análise de Dados.
- SFH: Sistema Financeiro de Habitação.
- SFI: Sistema Financeiro Imobiliário.
- SM: Salário Mínimo.
- SNH: Sistema Nacional de Habitação.
- SNIU: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos do Ministério das Cidades.

Impactos socio-ambientales urbanos del riesgo de la búsqueda de la sustentabilidad: el caso de la Región Metropolitana de São Paulo

Pedro JACOBI

Profesor Titular de la Facultad de Educación y del Programa de Pós Graduação de la Universidad de São Paulo

RESUMEN: En el contexto urbano metropolitano brasileño los problemas ambientales han aumentado a pasos agigantados y su lenta resolución se ha puesto en conocimiento público por la virulencia de su impacto, aumento desmesurado de riadas, dificultades en la gestión de los residuos sólidos e interferencia creciente de la disposición inadecuada de residuos sólidos, impactos cada vez mayores de la contaminación del aire en la salud de la población y degradación de los recursos hídricos.

DESCRIPTORES: Desarrollo sostenible. Región Metropolitana de São Paulo (RMSP). Riesgos ambientales urbanos. Brasil.

1. SUSTENTABILIDAD URBANA ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

La preocupación por el desarrollo sustentable representa la posibilidad de garantizar cambios socio-políticos que no comprometan los sistemas ecológicos y sociales en los que se sustentan las comunidades. Es cada vez más notable la complejidad de ese proceso de transformación de un escenario urbano no sólo crecientemente amenazado, sino directamente afectado por riesgos y daños socio-ambientales.

Los riesgos contemporáneos (BECK, 1992) explican los límites y las consecuencias de las prácticas sociales, trayendo consigo un nuevo elemento la "reflexividad". La sociedad,

productora de riesgos, se vuelve crecientemente reflexiva, lo que viene decir que se convierte en un tema y un problema para sí misma. La sociedad se vuelve cada vez más autocrítica, y al mismo tiempo que la humanidad se pone a sí misma en peligro, reconoce los riesgos que produce y reacciona ante ellos. La sociedad global "reflexiva" se ve obligada a auto-enfrentarse con lo que de positivo y de negativo ha creado.

En las ciudades, se configura una lógica perversa de distribución de riesgos, que afecta desigualmente a la población. En el Brasil metropolitano se incluyen actualmente, 413 municipios, donde viven casi 70 millones de habitantes. Los desafíos metropolitanos que se plantean actualmente son que las ciudades creen las condiciones para asegurar una calidad de vida que pueda ser considerada aceptable, no interfiriendo negativamente en el medio ambiente de su

Recibido: 21.01.05
e-mail: prjacobi@usp.br

entorno y actuando preventivamente para evitar el continuo nivel de degradación, principalmente en las regiones habitadas por los sectores con más carencias.

Dado el actual marco urbano, es incuestionable la necesidad de implementar políticas públicas orientadas a hacer las ciudades social y ambientalmente sustentables como una forma de contraponerse al marco de deterioro creciente de las condiciones de vida. Una agenda para la sustentabilidad urbana debe tener como uno de sus objetivos generar empleos con prácticas sustentables y ampliar el nivel de conciencia ambiental estimulando a la población a participar más intensamente en los procesos decisorios como un medio de fortalecer su corresponsabilidad en el seguimiento de los agentes responsables de la degradación socio ambiental.

La necesaria reflexión sobre las posibilidades de hacer nuestras ciudades más sustentables (JACOBI, 1999) muestra el desafío teórico planteado en relación con la formulación de propuestas que contribuyan a alcanzar objetivos de sustentabilidad en las ciudades. La noción de sustentabilidad implica una necesaria interrelación entre justicia social, calidad de vida, equilibrio ambiental y la necesidad de desarrollo. Esto representa la posibilidad de garantizar cambios socio-políticos que no comprometan los sistemas ecológicos y sociales en los cuales se sustentan las comunidades. Es cada vez más notoria la complejidad de ese proceso de transformación de un escenario urbano no sólo crecientemente amenazado, si no directamente afectado por riesgos y daños socio-ambientales.

Al destacar la cuestión de la sustentabilidad se plantea como objetivo la necesidad de la multiplicación de prácticas sociales caracterizadas para la ampliación del derecho a la información y la educación ambiental en una perspectiva integradora. Se trata de potenciar iniciativas a partir del supuesto de que mayor acceso a la información y transparencia en la gestión de los problemas ambientales urbanos puede implicar una reorganización del poder y la autoridad.

La problemática ambiental urbana representa por un lado, una propuesta muy favorable para profundizar la reflexión en torno al impacto restringido de las prácticas

de resistencia y expresión de las demandas de la población de las áreas más afectadas por los constantes y crecientes daños ambientales. Pero también representa la posibilidad de apertura de estimulantes espacios para implementar alternativas diversificadas de democracia participativa, principalmente la garantía del acceso a la información y la consolidación de canales abiertos a una participación plural.

Para las metrópolis, la denominación "riesgos ambientales urbanos" puede englobar una gran variedad de accidentes, de dimensión diversa y socialmente producidos. Periódicamente la población, en general la de renta más baja, está sujeta a los riesgos de las crecidas, corrimiento de tierras, contaminación del suelo y de las aguas por la disposición clandestina de residuos tóxicos industriales, accidentes con cargas peligrosas, vertidos de gasolineras, convivencia peligrosa con explotaciones mineras, a través del lanzamiento excesivo de fragmentos rocosos y vibraciones provenientes de las detonaciones, etc.

No se puede negar la estrecha relación entre riesgos urbanos y la cuestión del uso y ocupación del suelo, que de entre las cuestiones determinantes de las condiciones ambientales de la ciudad, es aquella donde se diseñan los problemas ambientales de mayor dificultad de enfrentamiento y, contradictoriamente, donde más se identifican las competencias de ámbito municipal.

Históricamente, los procesos de ocupación de muchas metrópolis brasileñas evitaron hasta mediados del siglo XX, los suelos más problemáticos para su ocupación (altos declives, suelos frágiles y susceptibles a la erosión), que se encontraban más distantes de las áreas centrales, donde la presión por la ocupación era menos intensa.

Mientras tanto, a partir de los años 1950, con la exacerbación de los procesos de "periferización" y más, intensamente, en los últimos 30 años se dan dos movimientos simultáneos: la intensificación de las intervenciones en la red de drenaje, con obras de rectificación y canalización de los ríos, o aterramiento de fértiles valles y su incorporación al tejido urbano; y la explosión en la apertura de *loteamentos* en la periferia.

La función normativa de uso y ocupación en la instalación de los procesos de urbanización se subordinó a los intereses de las clases de renta alta y media alta. Los *loteamentos* periféricos son territorios irregulares que no atienden a los parámetros urbanísticos establecidos y están oficialmente excluidos del acceso a los servicios e inversiones públicas, y las mejoras son conseguidas a través de obras puntuales y correctivas.

En general se observa un creciente agravamiento de los problemas ambientales en las metrópolis, ya que el modelo de apropiación del espacio refleja las desigualdades socio-económicas imperantes, estando el período marcado por la ineficacia o incluso por la ausencia total de políticas públicas para el enfrentamiento de estos problemas, predominando la inercia de la Administración Pública en la detección, coerción, corrección y proposición de medidas dirigidas a ordenar el territorio del Municipio y garantizar la mejora de la calidad de vida.

Los impactos negativos del conjunto de problemas ambientales resultan principalmente de la precariedad de los servicios y de la omisión del poder público en la prevención de las condiciones de vida de la población, pero también es reflejo del descuido y de la omisión de los propios ocupantes, incluso en los barrios más carentes de infraestructura, poniendo en jaque aspectos de interés colectivo. Esto también saca a la superficie la contraposición del significado de los problemas ambientales urbanos y las prácticas de resistencia de los que “tienen” y de los que “no tienen”, representados siempre por la defensa de intereses particularizados que interfieren significativamente en la calidad de vida de la ciudad como un todo.

2. REGIONES METROPOLITANAS, EL CONTEXTO DE ACELERACIÓN DE LOS RIESGOS AMBIENTALES Y LOS IMPACTOS EN LA CALIDAD DE VIDA

Las grandes metrópolis brasileñas viven una crisis ambiental severa, como resultado de prácticas gerenciales inadecuadas de las autoridades locales, así como también de la

falta de atención, de la omisión, de la demora en poner en práctica acciones que reducirían los problemas crecientes y perjudiciales, que están vinculados a las siguientes cuestiones:

- 1) La reducción de áreas verdes, lo que implica la excesiva impermeabilización del suelo y la multiplicación de áreas críticas de producción de crecidas, con impactos ambientales, sociales y económicos sobre toda la estructura de la ciudad, perdurando prácticamente durante todo el año.
- 2) La falta de medidas prácticas más definidas, de corto plazo y de políticas para controlar la contaminación del aire.
- 3) Una dilación seria en la red de transporte público y en el sistema de transporte subterráneo (y en diversos casos de metro) y de otras alternativas más adecuadas para el transporte público, de forma que posibilite una reducción en el uso de los automóviles.
- 4) Una dilación seria en la expansión de las redes de alcantarillado.
- 5) La contaminación de la mayoría de los manantiales (fuentes) de agua y de los ríos dentro de las ciudades, y el riesgo que esto significa para la población, principalmente en las áreas de inundadas.
- 6) El agotamiento de las alternativas convencionales para el desecho de la basura y los problemas resultantes de la contaminación de las aguas subterráneas y de superficie por los aceites. [ver ilustraciones XIII a XVI en pliego de color].

La dinámica de la urbanización por la expansión de áreas suburbanas produjo un entorno urbano segregado y altamente degradado, con efectos muy graves sobre la calidad de vida de su población. Se usaron espacios impresentables e inadecuados para viviendas saludables:

- 1) áreas elevadas (morros),
- 2) áreas pantanosas (pantanos) y
- 3) áreas de protección de manantiales (fuentes) de agua dulce.

Además, esta ocupación frecuentemente consistió en viviendas pobres en áreas con escasos servicios urbanos.

Las ciudades, así como sus áreas metropolitanas, se caracterizan por enormes desigualdades en la distribución de la renta. En la Región Metropolitana de São Paulo, los 10% más ricos de su población detentan el 30% de la renta total, mientras los 50% más pobres ganan apenas la cuarta parte. El crecimiento de São Paulo creó modelos urbanos similares a los de otras ciudades latino-americanas, caracterizados por grandes disparidades de salud y status socio-económico. La periferia de la ciudad no está provista de servicios urbanos básicos y ha sido ocupada por los grupos de renta menos privilegiados.

No sólo en São Paulo, sino en todo Brasil, en razón de la insuficiencia de la red de alcantarillado, hay un montante significativo de eliminación de aguas residuales a cielo abierto, conexiones clandestinas en el sistema de agua de lluvia y vertidos directos en los ríos. Las ciudades están constantemente afectadas por un número creciente de riadas en puntos críticos de las ciudades, áreas de riesgo entre áreas de crecidas y corrimientos.

La cuestión del desecho de los residuos sólidos también se ha vuelto altamente problemática en la mayoría de las ciudades, que no disponen de espacios adecuados para el desecho.

Condiciones precarias de viviendas en *favelas* y *loteamientos* periféricos aumentan el déficit de infraestructura urbana; su localización en áreas críticas de riesgo y barrancos multiplica las condiciones depredadoras de la urbanización existente y su impacto de degradación ambiental.

Diariamente la población, en general la de más baja renta, está sujeta a los riesgos de las crecidas, corrimientos de tierras, contaminación del suelo y de las aguas por el vertido clandestino de residuos tóxicos industriales, accidentes con cargas peligrosas, vaciados en gasolineras, convivencia peligrosa con instalaciones mineras, a través del lanzamiento excesivo de fragmentos rocosos y vibraciones provenientes de las detonaciones, etc. No se puede negar la estrecha relación entre riesgos urbanos y la cuestión del uso y ocupación del suelo, que entre las razones

determinantes de las condiciones ambientales de la ciudad, es aquella donde se delinear los problemas ambientales de mayor dificultad de enfrentamiento y, contradictoriamente, donde más se identifican competencias de ámbito municipal.

Se toma como referencia para explicar la problemática, el caso de la Región Metropolitana de São Paulo, RMSP, que posee una área de 8.051 km² con una población superior a 17 millones de habitantes, distribuida en una área urbanizada y de manera desordenada en 1.747km² de ese área. La RMSP ocupa cerca del 0,1% del territorio brasileño y es el tercera mayor aglomeración urbana del mundo, responsable de 1/6 del PIB nacional. En las décadas de 1970 y 1980 el crecimiento poblacional en la RMSP fue originado por la migración proveniente de otras regiones del país y del Estado. Más recientemente, en la década de 1990, tuvo lugar una migración a un ritmo intenso dentro de la propia RMSP hacia la Región de los manantiales, en el sentido del centro de la metrópolis hacia la periferia.

Las periferias se caracterizan por concentrar bolsas de pobreza, incluyendo la mayor parte de la población de baja renta, situación esta agravada por los intensos conflictos con relación al uso y ocupación del suelo. Esto se refleja en una clara tendencia de aumento de los procesos de ocupación por actividades irregulares como invasiones, *favelas* y *loteamientos* clandestinos. Esa situación contribuyó al agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad social y es en las regiones periféricas donde se encuentran, por ejemplo, algunos de los peores indicadores de seguridad pública.

La violencia continua es uno de los mayores problemas sociales enfrentados en la Región. Las principales causas relacionadas con esa alta tasa de delitos en la Región son el tráfico de drogas, la insuficiente policía y la alta concentración de población de baja renta. Un aspecto importante de la violencia en la Región es el riesgo asociado a los jóvenes. La periferia es la Región de la metrópolis donde existe la mayor concentración de la población joven. Más del 10% de la población de las áreas periféricas se encuentra entre los 15 y 19 años de edad. Es en esas regiones donde el riesgo para esos jóvenes de ser víctimas de

delitos es mayor. La probabilidad de que un joven sea asesinado es 4 veces mayor en los barrios de la periferia que en los barrios principales de la ciudad. Es también en la periferia donde el riesgo de que un joven se vea envuelto con el crimen es mayor. Ese riesgo es medido por el IVJ, Índice de Vulnerabilidad Juvenil, medido por la Fundación SEADE, y formulado a partir de variables como la tasa de crecimiento poblacional, concentración de jóvenes entre 15 y 19 años, tasa de mortalidad por homicidios, madres con edad entre 14 y 17 años, valor de la renta del cabeza de familia y adolescentes que frecuentan la escuela. Un tercio de los jóvenes de la ciudad de São Paulo vive en regiones de elevado riesgo de contagio por la violencia urbana. Este riesgo se asocia a otros y se resume en un cuadro de problemas que afectan a las regiones del municipio más vulnerables, y que requieren de la aplicación de más recursos públicos para prevenir la violencia y agregar capital social. En este contexto de desigualdad y exclusión, donde algunos barrios son referencia de *record* de violencia, que difundidos de forma dramática por los medios de comunicación revelan las heridas generadas por el desempleo, el uso de drogas, el alcoholismo, la falta de equipamientos de recreo y cultural. La realidad de estos barrios es de una creciente exposición a la violencia, de una multiplicación de episodios de desagregación de las familias.

La constatación de que los homicidios se distribuyen de forma desigual por las ciudades ya es bastante conocida. Se constató que los homicidios, continúan ocurriendo en las áreas más extremas de la ciudad, en coincidencia con las que presentan los menores índices de policía. Los factores apuntados como determinantes para la atenuación de la violencia son la presencia de capital social y el acceso a los derechos, donde destacan el derecho a la educación, salud, cultura y ocio.

El crecimiento de la pobreza y de la violencia tiene sus orígenes y su reproducción en una superposición de carencias. La disminución de la pobreza, pasa más por la capacidad del poder público de responder adecuadamente a esas carencias a través de políticas públicas coordinadas, que por la disposición y capacidad de los moradores de actuar colectivamente.

En un contexto marcado por la vulnerabilidad y los riesgos sociales, la población de los barrios localizados en las áreas más extremas de la ciudad, así como las regiones más carentes de los municipios de la RMSP, están afectadas por una superposición de vulnerabilidades, tanto en el plano de los indicadores sociales como de capital social.

3. METRÓPOLIS, PROBLEMAS AMBIENTALES E INSUSTENTABILIDAD

En la Región Metropolitana de São Paulo, en el caso específico de áreas de protección de manantiales, una legislación de protección ambiental, fechada en 1977, impuso intensas restricciones al uso y ocupación del suelo y generó una ocupación desordenada del mismo, provocando una desvalorización en el precio de éste. Esas áreas se convierten en un factor de atracción para la localización de *loteamentos* clandestinos, ocupados por fracciones de la población excluidas del mercado formal, que suman hoy más de un millón de habitantes. En 1997 se aprueba una nueva legislación estatal que busca compatibilizar las acciones de protección y preservación de los manantiales (fuentes) con la protección ambiental, el uso y la ocupación del suelo y el desarrollo socioeconómico de las áreas protegidas, a través del establecimiento de directrices generales para las áreas de protección y recuperación que deben ser regulados en todas las áreas de manantiales.

El creciente agravamiento de los problemas ambientales en la metrópolis y el modelo de apropiación del espacio reflejan las desigualdades socioeconómicas imperantes, estando el período marcado por la ineficacia o incluso la ausencia total de políticas públicas para el enfrentamiento de estos problemas, predominando la inercia de la Administración Pública en la detección, coerción, corrección y proposición de medidas dirigidas a ordenar el territorio de los municipios y garantizar la mejora de la calidad de vida (JACOBI, 2001).

En la Región, y solamente en São Paulo, la producción de residuos sólidos es de más de 15 mil toneladas, de los que más del 90% se destinan a enterramientos sanitarios, la

mayoría de los cuales ya están en el límite de su capacidad útil. Muchos enterramientos no tienen tratamiento adecuado para el aceite derramado, que se infiltra en el suelo y, probablemente, llega a las capas freáticas. Además, no toda la basura recogida está bajo el control de las autoridades públicas. Asimismo, muchos enterramientos sanitarios de las ciudades, cuando existen, están en el límite de su capacidad operacional y no toda la recogida está bajo el control de las autoridades públicas. Los depósitos clandestinos representan un problema muy serio en las metrópolis. En el caso de la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) es un problema real ya que una parte significativa de la basura recogida en las 38 ciudades es destinada a los vertederos, y cerca de 25 ciudades tiene en los vertederos la única alternativa para eliminar su basura. Esto genera serios impactos en el medio ambiente. La contaminación de las aguas y del suelo es el más significativo. Se suma a esto la contaminación del aire producida por la combustión espontánea; las emisiones de gases a la atmósfera; la filtración de gases en el sistema de alcantarillado público, en las fosas sépticas, pozos y aguas subterráneas; y, por fin, la degradación del paisaje.

En el caso de la RMSP, un gran número de *vazadouros* [vertederos ilegales] de basura están localizados en las Áreas de Protección a los Manantiales, ya que el 56% de su área está en esta situación. La infraestructura existente está obsoleta y saturada. En la RMSP hay nueve enterramientos sanitarios controlados, tres incineradores, dos enterramientos industriales y 25 *vazadouros* identificados en actividad (nueve de ellos en área de protección ambiental) y millares de depósitos clandestinos, a veces desactivados, a veces en uso, generalmente para la descarga de material industrial. La magnitud del problema está directamente relacionada al hecho de que las enormes cantidades diariamente producidas, y el alto grado de heterogeneidad de la composición de la basura sólida, vienen aumentadas por una creciente falta de áreas físicas y ambientalmente adecuadas para la asignación de las actividades de descarte y de tratamiento final. Esto se experimenta particularmente en el caso de la ciudad de São Paulo, donde el agotamiento del espacio físico para la instalación de enterramientos

controlados creó una situación muy compleja respecto a los medios posibles para solucionar el problema.

La Región también sufre problemas ambientales, relacionados con el deterioro de la calidad del aire, debida a las emisiones atmosféricas de cerca de 2.000 industrias de alto potencial contaminante y por una flota de aproximadamente 7,5 millones de vehículos, flota ésta que representa 1/5 del total nacional. Las emisiones de vehículos desempeñan hoy un papel destacado en el nivel de contaminación del aire en la RMSP, una vez que las emisiones industriales, principalmente de dióxido de azufre y partículas, ya se encuentran en avanzado estado de control (JACOBI, 2003).

La ciudad de São Paulo principalmente, también se enfrenta con problemas específicos de contaminación del aire, debido a la combinación de factores topográficos, climáticos y del exceso de automóviles particulares. Las condiciones atmosféricas particulares de esta Región crean el fenómeno de inversión térmica en invierno, empeorando los problemas de contaminación del aire y sus impactos en la salud, particularmente con el aumento de dolencias pulmonares.

Los patrones de calidad del aire, son frecuentemente, sobrepasados; aquellos que más rompen tales patrones son las partículas sólidas en suspensión, los monóxidos de carbono y los niveles de ozono y, en un plano menor, la emisión de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos.

Asociada inicialmente, a la producción industrial, que mientras redujo significativamente su impacto, actualmente la contaminación producida por vehículos automotores es responsable del 90% de los gases contaminantes y partículas emitido a la atmósfera, con diferencias en relación a cada contaminante. La calidad del aire se deterioró, significativamente, debido al aumento del número de automóviles en circulación, a las malas condiciones de ajuste de los motores y los crecientes congestionamientos de tráfico, aumentando la frecuencia de detección de niveles elevados de contaminación del aire. A esto debe añadirse la oferta insuficiente e inadecuada de transporte público, estimulando el uso del transporte individual. La flota se estima en casi cinco millones de automóviles y doce mil autobuses. La contribución media de las

fuentes de contaminación de la ciudad de São Paulo, de acuerdo con la CETESB (2003) es la siguiente: 50% para los vehículos, 20% para partículas sólidas en suspensión, 10% para sulfatos secundarios, 9,7% para carbonatos secundarios, 3,6% para la quema de combustibles y 2,3% para otras fuentes.

En los últimos años, ha habido una expansión de las llamadas áreas críticas de contaminación del aire, básicamente confinadas a las áreas más centrales de la ciudad. El creciente deterioro de la calidad del aire tiene como consecuencia principal una intensificación de los problemas de salud, principalmente de dolencias respiratorias y cardiovasculares. Las víctimas principales son niños que sufren de desnutrición, ancianos y personas que sufren de dolencias crónicas, asma y bronquitis. El aumento de la contaminación (especialmente por óxido de nitrógeno y partículas sólidas en suspensión/polvo) provoca un aumento de la mortalidad por dolencias respiratorias en los ancianos y en los niños en los dos días que siguen a los niveles más altos de contaminación atmosférica, indicando también un aumento del 25% en la demanda por tratamientos de salud en los hospitales infantiles. En los ancianos la situación es alarmante, e investigaciones indican un aumento del 12% en la mortalidad en el período de mayor incidencia de la contaminación.

Los modelos de calidad del aire son violados, principalmente, por los gases provenientes de los vehículos, motivo por el cual se ha enfatizado el control de las emisiones de vehículos. La situación actual de las condiciones de tráfico y contaminación en la RMSP requieren medidas complementarias que consideren programas de inspección de vehículos y mejora de la calidad de los combustibles, planeamiento del uso del suelo, mayor eficiencia del sistema viario y transporte público.

En relación con el agua y saneamiento, la baja calidad del abastecimiento de agua de las ciudades es uno de los problemas más serios enfrentados por la población. Se observa un deterioro constante, provocado por la ocupación irregular, por transacciones clandestinas de tierras, por el establecimiento masivo de alcantarillado, por la destrucción de bosques, por los aluviones y por el vertido de basura.

En las grandes metrópolis ha habido una expansión significativa de la red pública de abastecimiento de agua. Sin embargo, la existencia de una red no significa necesariamente una regularidad en el abastecimiento, y el mayor problema hoy es encontrar la conexión con la demanda. Además, la red de abastecimiento de agua, sin embargo, no está igualmente distribuida por todos los distritos. En relación al sistema de alcantarillado, éste está desigualmente distribuido entre los barrios más importantes y periféricos.

Ha habido enormes retrasos en la expansión del sistema, debido a factores técnicos, políticos y económicos. Las consecuencias de ese déficit son muy serias. En algunas áreas la red es insuficiente para la recogida de aguas negras, lo que da lugar a vertidos a cielo abierto, conexiones clandestinas a la red de aguas pluviales y vertido directo en los ríos y riberas, lo que redunda en un porcentaje mayor de personas afectadas por dolencias infecciosas. La principal fuente de contaminación de los cursos de agua son los alcantarillados domésticos, responsables de los 2/3 de la contaminación.

Los impactos sobre las aguas están relacionados con la urbanización, la expansión de la población y la pobreza acusada en los últimos 30 años. Las áreas periféricas de la RMSP, incluidas las áreas de protección a los manantiales, presentan un aumento poblacional que excede el 5% anual, muy superior al valor medio de crecimiento de la metrópolis, estimado en torno al 1,4% al año.

La calidad del agua generada en esos sistemas depende, entre otros factores, de los procesos de expansión urbana que, cuando desordenados, crean impactos negativos sobre ella. Existe un vínculo indisoluble entre la gestión del territorio metropolitano y la gestión de recursos hídricos en cuencas altamente urbanizadas. El control ejercido por el primero interfiere en las condiciones operativas del segundo. La situación es grave en la medida que el 95% del agua captada en la propia cuenca de la Región (Cuenca del Alto Tietê) está en áreas totalmente protegidas, y el control sobre las cuencas de los sistemas productores dependen tanto de políticas de uso y ocupación del suelo, como de procesos de gestión adecuados que ejerzan

una fiscalización eficiente. La cuenca del Alto Tietê, que prácticamente coincide con el territorio de la Región metropolitana de São Paulo presenta un cuadro en el cual los ríos y pantanos buenos u óptimos para abastecimiento representan el 35%, regulares el 14% y malos o pésimos el 51% (FUSP, 2001).

Como resultado de la urbanización de la periferia hay insuficiencia del acceso de la población a la infraestructura sanitaria. A pesar del esfuerzo hecho en la última década, en 2000 apenas el 21% del total del alcantarillado generado en la RMSP recibía tratamiento, lo que representa una gran amenaza a la calidad de las aguas.

El área urbanizada ocupa aproximadamente el 37% del área de la cuenca. La cuenca ocupa apenas el 2,7% del territorio paulista y concentra casi el 50% de la población total del Estado. La Cuenca tiene una disponibilidad de cerca de 200 m³/año habitante y que en virtud de la escasez de agua, comporta cerca del 60% del agua utilizada para abastecimiento público de cuencas vecinas. Se caracteriza por presentar regímenes hidráulicos e hidrológicos muy complejos en virtud de las transformaciones ocurridas en el proceso de intensa urbanización. Los problemas se deben sobre todo al proceso de crecimiento de la mega-ciudad, caracterizado por el proceso desordenado de periferización; a través de la expulsión de la población de baja renta hacia las zonas periféricas de la ciudad se acentúa la degradación ambiental en virtud del impacto de la expansión desordenada, por la falta de infraestructura adecuada y los problemas que esto genera por la ocupación irregular de áreas de protección de manantiales (fuentes) y valles fértiles, y por la necesidad de expansión de los sistemas de abastecimiento de agua y recogida de vertidos sanitarios. El desarrollo de los recursos hídricos en la cuenca, obedeció a una lógica desarrollista, en la medida en que se dio mucha menos atención a la calidad del agua y al abastecimiento humano que a la producción de energía para uso industrial.

Los principales problemas son:

- 1) la escasez de agua;
- 2) la carga de manantiales (fuentes) de superficie;

- 3) la desorganización de la exploración y amenaza al manantial (fuente) subterráneo;
- 4) la carga de las aguas superficiales;
- 5) la amenaza de la basura y
- 6) la impermeabilización del suelo.

Muchos problemas se agravaron a lo largo de los años en virtud de la falta de acciones paliativas y muchas deficiencias del sistema se harán críticas aumentando los problemas y las dificultades para el establecimiento de prioridades de actuación.

Además, las crecidas, representan otro problema ambiental significativo, no resuelto, a pesar de las elevadas inversiones. La falta de políticas públicas compatibles con el intenso proceso de urbanización y la falta de una legislación de uso del suelo, que podría ayudar a controlar el crecimiento irregular, crearon una "ciudad ilegal" que ocupa los espacios vacíos de la ciudad, principalmente en áreas de menor valor debido a la proximidad de los cursos de agua. La ocupación caótica del suelo provocó una impermeabilización excesiva del suelo urbano, debido a la falta de áreas verdes, creando un aumento permanente de la descarga máxima de drenaje, disminuyendo el tiempo de concentración de las aguas.

La consecuencia de esto es un elevado aumento del número de puntos de riadas, localizados mayoritariamente en las periferias de las ciudades. Los problemas se repiten varias veces cada año, dando lugar a pérdidas patrimoniales y en al aumento del riesgo de dolencias como la leptospirosis.

4. VÍAS PARA LA SUSTENTABILIDAD URBANA

La reflexión sobre las prácticas sociales, en un contexto urbano marcado por la degradación permanente del medio ambiente y de su ecosistema, no puede omitir el análisis del determinante del proceso, ni los actores implicados y las formas de organización social que aumentan el poder de las actuaciones alternativas de un nuevo desarrollo, en una perspectiva de sustentabilidad.

La preocupación por la cuestión del desarrollo sustentable introduce no sólo la

cuestión controvertida sobre la capacidad de soporte, si no también el alcance y límites de las actuaciones para reducir el impacto de los daños en la vida urbana cotidiana y las respuestas basadas en la interrupción del *modus operandi* y de la omisión y participación en las prácticas auto-destructivas.

En el actual marco urbano brasileño, es incuestionable la necesidad de implementar políticas públicas orientadas a convertir las ciudades social y ambientalmente sustentables como una forma de contraponerse al marco de deterioro creciente de las condiciones de vida. Una agenda para la sustentabilidad urbana debe tener como uno de sus objetivos generar empleos con prácticas sustentables y ampliar el plano de conciencia ambiental estimulando a la población a participar más intensamente en los procesos decisorios como un medio de fortalecer su corresponsabilidad en el seguimiento de los agentes responsables de la degradación socio-ambiental.

La necesaria reflexión sobre las posibilidades de hacer nuestras ciudades más sustentables (JACOBI, 1999) muestra el desafío teórico en relación con la formulación de propuestas que contribuyan a alcanzar objetivos de sustentabilidad en las ciudades.

Se observa la necesidad de incrementar los medios y la accesibilidad a la información, como papel inductivo del poder público en los contenidos educativos e informativos de su oferta. Emergen las cuestiones sobre las restricciones a los procesos que dan nuevas opciones para alterar el cuadro actual de degradación socio-ambiental.

Hay una demanda actual para que la sociedad esté más motivada y movilizada para asumir un papel más propositivo, así como de ser capaz de cuestionar, de forma concreta, la falta de iniciativa del gobierno para implementar políticas dictadas por el binomio de la sustentabilidad y del desarrollo en un contexto de creciente dificultad en la promoción de la inclusión social.

Las experiencias exitosas, principalmente por parte de las administraciones municipales, muestran que, habiendo voluntad política, es posible habilitar las acciones de gobierno basadas en principios

ambientalmente sustentables relacionados con los resultados en la esfera del desarrollo económico y social.

La problemática ambiental urbana representa, por un lado, un tema muy propicio para profundizar la reflexión en torno del impacto restringido de las prácticas de resistencia y de expresión de las demandas de la población de las áreas más afectadas por los constantes y crecientes daños ambientales. Pero también representa la posibilidad de apertura de estimulantes espacios para implementar alternativas diversificadas de democracia participativa, principalmente la garantía del acceso a la información y la consolidación de canales abiertos para una participación plural.

El hecho de que también haga recaer principalmente el énfasis de la población en las soluciones provenientes del poder público, no sólo implica una postura de dependencia y de irresponsabilidad de la población, sino frecuentemente de desinformación, de falta de conciencia ambiental y de un déficit de prácticas comunitarias basadas en la participación y en la implicación de los ciudadanos que proponen una nueva cultura de derechos basados en la motivación y el derecho de ser copartícipes en la gestión de la ciudad. El desafío que se plantea es analizar el significado de la postura de los moradores, que refuerza las soluciones planteadas por el papel inductivo y directivo de la acción gubernamental:

- 1) en la fiscalización y seguimiento de la ejecución de las políticas públicas,
- 2) en el estímulo a la corresponsabilización de la población en la prevención del desorden y de la degradación ambiental y
- 3) en el desarrollo de campañas de educación ambiental y de información.

Aunque, en general, la población muestra poca predisposición para las prácticas comunitarias, es preciso enfatizar que, los estímulos a los cambios de comportamiento, corresponsabilización y colaboración a través de un agente nucleador —la acción gubernamental— muestra la existencia de un potencial para ampliar su dinámica interactiva con el poder público.

La gestión de los riesgos ambientales sitúa la necesidad de ampliar la implicación

pública a través de iniciativas que posibiliten una elevación del nivel de conciencia ambiental de los habitantes garantizando el acceso a la información y la consolidación institucional de canales abiertos para la participación en una perspectiva pluralista.

La posibilidad de mayor acceso a la información, principalmente de los grupos sociales más excluidos, puede potenciar cambios necesarios de comportamiento orientados hacia la defensa de cuestiones vinculadas al interés general. Los ciudadanos bien informados, lo que asumirán como actores relevantes, tienen más condiciones de presionar a las autoridades y contaminadores, así como de motivarse para acciones de corresponsabilización y participación comunitaria (JACOBI, 1999).

La implementación de acciones implica no solamente una articulación sociopolítica, sino también un acuerdo en cuanto a los procedimientos de difusión pública, ya sea a través de campañas públicas de información como de mecanismos orientados a la constitución de un esfuerzo comunitario para estimular y consolidar un eficiente y consistente proceso de participación. Por tanto, es esencial el estímulo a los diversos actores sociales abiertamente motivados, dirigidos a multiplicar informaciones, decodificarlas y superar los niveles de desinformación y desintegración de las personas, a través de un creciente proceso de implementación de políticas públicas caracterizadas por una lógica de corresponsabilización.

El desafío político de la sustentabilidad, apoyado en el potencial transformador de las relaciones sociales que representan el proceso de la Agenda 21, se encuentra estrechamente vinculado al proceso de fortalecimiento de la democracia y de la construcción de la ciudadanía.

Dependemos de un cambio de paradigma para asegurar una ciudadanía efectiva, una mayor participación y la promoción del desarrollo sustentable. Las políticas municipales tienen que incorporar la sustentabilidad como criterio director, caracterizándose por las premisas que define la Agenda 21, donde el tema sustentabilidad implica una necesaria interrelación entre equidad social, calidad de vida, desarrollo con capacidad de soporte y participación.

El énfasis debe ponerse cada vez más en la inter-sectorización de las políticas en el ámbito municipal y regional, donde la dimensión socio-ambiental, estimula una perspectiva de desarrollo sustentable, reforzando así su articulación con políticas de empleo, renta y desarrollo económico.

Otras cuestiones urbanas que, por excelencia, están relacionadas con la de la sustentabilidad son las opciones de transporte, el planeamiento y uso del suelo y el acceso a los servicios de saneamiento e infraestructura básica, todos ellos vinculados con la potenciación de los riesgos ambientales. Esto impone cambios profundos en la cuestión de la ocupación indebida de áreas de riesgo, en la priorización del transporte público y en la lógica que prevalece en los sistemas de limpieza urbana reducción de la basura, reciclaje y recogida selectiva, políticas de destino de residuos. La palabra clave "calidad de vida" debe ser crecientemente internalizada por las políticas públicas teniendo como elemento determinante la inter-sectorización de las actuaciones para crear las condiciones para la implementación de políticas orientadas hacia la sustentabilidad urbana, disminuyendo así los riesgos ambientales y la presión sobre los recursos naturales.

El principal desafío que se plantea en la actualidad es que la ciudad, cree las condiciones para asegurar una calidad de vida que pueda ser considerada aceptable, no interfiriendo negativamente en el medio ambiente de su entorno y actuando preventivamente para evitar la continuidad del nivel de degradación, principalmente en las regiones habitadas por los sectores más carentes.

Su inclusión en el plano de la sustentabilidad ambiental implica una transformación paradigmática, constituyéndose como elemento complementario para alcanzar un desarrollo económico compatible con la búsqueda de la equidad.

También es primordial que se refuerce la importancia de una gestión compartida profundizando en la corresponsabilización de la gestión del espacio público y en la calidad de vida urbana, y que se estimulen crecientemente acciones preventivas, no descuidando la necesidad de lidiar con las acciones correctivas.

La participación asume un papel cada vez más relevante en la denuncia de las contradicciones entre los intereses privados y los intereses públicos, entre los bienes públicos y los bienes privados, entre una cultura de la desesperanza que busca el beneficio actual y desvaloriza el futuro frente a la construcción de una ciudadanía ambiental que supere la crisis de valores e identidades y proponga otra, con base en valores de sustentabilidad (JACOBI, 2000). Esto potencia la ampliación de la conciencia ambiental, y su traducción en acciones efectivas de una población organizada e informada de manera correcta, que está preparada para conocer, entender, reclamar sus derechos y también de ejercer su responsabilidad. Ciudadanos críticos y conscientes comprenden, se interesan, reclaman y exigen sus derechos ambientales ante el sector social correspondiente, y por su parte están dispuestos a ejercer su responsabilidad ambiental. Una sociedad civil se organiza y participa en la dirección de su propia vida, y esto permite que las personas adquieran un poder político y la capacidad de producir cambios. Esto refuerza la necesidad de identificar los papeles y las responsabilidades de los diversos actores frente a los temas ambientales, y la necesidad de construir consensos en torno a ellos, en particular en la cuestión de la contaminación del aire. En la medida en que el Estado tendrá que, cada vez más, dar respuestas en relación al desarrollo sustentable, los ciudadanos deben ser parte integrante de una visión común a largo plazo.

Los mecanismos de participación aumentaron en los últimos 10 años, pero todavía no se nota la diferencia. A pesar de haberse democratizado, la población aprovecha la disponibilidad de los mecanismos de forma contradictoria, a partir de una visión inmediatista, pero su aprovechamiento es muy limitado, porque la gran mayoría de la población no tiene siquiera conocimiento de los mecanismos existentes, y como podrían ser aprovechados para presionar el gobierno.

Existen más posibilidades de participación, pero con la falta de credibilidad y la falta de continuidad administrativa que todavía prevalece, la

población ha perdido la noción de la consistencia de las políticas y de su alcance. Aunque los mecanismos de participación hayan avanzado y se hayan institucionalizado, es preciso que se garantice algún poder de decisión, pues sin esto, no hay participación de verdad. La población se implica, pero sin una función (JACOBI, 2000).

El tema de la sustentabilidad implica la necesidad de la multiplicación de prácticas sociales caracterizadas por la ampliación del derecho a la información y de educación ambiental en una perspectiva integradora. Se trata de potenciar iniciativas a partir del supuesto de que mayor acceso a la información y transparencia en la gestión de los problemas ambientales urbanos puede implicar una reorganización de poder y autoridad.

Existe una necesidad de incrementar los medios y el acceso a la información, así como el papel inductivo que el poder público debe tener en la oferta de contenidos informativos y educativos. Surgen así, indagaciones en cuanto a los condicionantes de procesos que amplíen las posibilidades de alteración del actual cuadro de degradación socio ambiental.

La modernización de los instrumentos requiere una ingeniería socio-institucional compleja apoyada en procesos educacionales y pedagógicos para garantizar las condiciones de acceso de los diversos actores sociales implicados, y principalmente de los grupos sociales más vulnerables.

Así, es preciso pensar la cuestión de la sustentabilidad para reforzar políticas socio-ambientales que se articulen con las otras esferas gubernamentales y posibiliten la transversalidad, reforzando la necesidad de formular políticas ambientales caracterizadas por la dimensión de los problemas en el plano metropolitano, reforzando la contribución que el área ambiental tiene en la articulación con las políticas de empleo, renta y desarrollo económico, y principalmente reforzando la importancia de una gestión compartida con énfasis en la corresponsabilización en la gestión del espacio público y en la calidad de vida urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, U. (1992): *Risk Society*. Sage Publications London.
- CETESB (2003). *Relatório de Qualidade del aire en São Paulo*, São Paulo.
- FUNDAÇÃO SEADE. (2001): *Índice de Vulnerabilidade Juvenil*. In: site SEADE- www.seade.gov.br
- FUSP (Fundação de Apoio la la Universidade de son Paulo) (2001): *Plano de la Cuenca del Alto Tietê*, Relatório Final.
- JACOBI, P. (1999): *Ciudad y Medio Ambiente*. Annablume Editora São Paulo.
- (2000): *Políticas Sociales y Ampliação de la Ciudadania*. Editora de la Fundação Getúlio Vargas Rio de Janeiro.
- (2001): «The Metropolitan Region of son Paulo- Problems, Potentials and Conflicts». *DISP147*, ORL Institut, vol. 4: 20-24 Zurich.
- (2003). «Conciencia ciudadana y contaminación atmosférica: el caso de la región Metropolitana de São Paulo». In: SIMIONI, D. (org.): *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana*: 165-194. CEPAL, Santiago del Chile.
- & KECK, M. (2003): «Cuenca del Alto Tietê», capítulo de *Projeto Marca D'Água-Seguindo las cambios en la gestión de las cuencas hidrográficas no Brasil*, vol. 1:135-141. Serie Projeto Marca D'Água, Finattec, Brasília.

Realizaciones de una política urbanística en São Paulo

Jorge WILHEIM

Arquitecto y Urbanista. Ex Secretario Municipal de Urbanismo del gobierno de Marta Suplicy (PT).

RESUMEN: El objetivo del presente artículo es resumir las tareas realizadas por la *Secretaria de Planejamento Urbano del Município de São Paulo* durante la gestión de la *prefeita* Marta Suplicy. Esta gestión fue considerada “*governo de la reconstrucción*”, hasta tal punto estaba en 2001 abandonada la ciudad y fragilizada su administración. La situación encontrada obligaba a realizar tareas que recuperasen la propia autoestima de los *paulistanos*. Corresponde al SEMPLA dedicarse a la reconstrucción del sistema de planeamiento y de toda la legislación urbanística, así como seguir la descentralización en 31 *sub-prefeituras*, mediante la elaboración de los planes regionales de cada una de ellas, a partir de un *Plano Diretor Estratégico* nuevo.

DESCRIPTORES: Política urbanística. São Paulo (Brasil).

1. INTRODUCCIÓN

La política urbanística del Município de São Paulo, por otro lado, se integró en las directrices públicas que conducirían todas las actividades y programas, en su esfuerzo de reconstrucción básica, institucional y de auto-estima, caracterizadas por:

- a) incluir a la población marginada en los beneficios que la ciudad ofrece;
- b) equipar con escuelas, centros de salud, seguridad y telecentros las regiones consideradas como “de exclusión”;
- c) mejorar las condiciones habitacionales y de movilidad de la población periférica;
- d) mejorar la calidad de la región central;

- e) mejorar el transporte público;
- f) realizar acuerdos público-privados para agilizar transformaciones consensuales; y
- g) emprender acciones que generen empleo y renta, principalmente en las regiones donde las economías familiares están fragilizadas y los jóvenes carecen de perspectivas.

Obedeciendo a estas directrices generales, se decidió dar prioridad a la elaboración del nuevo *Plano Diretor* e incluir no tanto las directrices con un horizonte a largo plazo (10 años) como las acciones estratégicas con horizonte a corto plazo (4 años). Se elaboró así en 8 meses el *PDE, Plano Diretor Estratégico*, el cual, a su vez, acordó la elaboración de 31 Planes Regionales Estratégicos, para cada *subprefeitura* y el

nuevo *Zoneamento*. Se retoma así, en esta gestión, el conjunto de leyes básicas que orientarán el sector público, los agentes económicos y los ciudadanos en lo que atañe al futuro de la ciudad.

Al mismo tiempo se construyó el armazón permanente de planeamiento, creándose:

- a) el Consejo de Política urbanística y su CTLU-*Câmara Técnica de Legislação Urbana*;
- b) el FUNDURB, *Fundo de Urbanização*, destinado a gestionar los recursos financieros obtenidos de la *outorga onerosa* [outorga onerosa] fuera de los perímetros de las Operaciones Urbanísticas;
- c) la revisión de la legislación de las Operaciones Urbanísticas Consorciadas orientadas ahora a captar recursos de *outorga onerosa* destinándolos a los fines principales de mejorar infraestructura, medio ambiente, vivienda de interés social y ampliación de los espacio públicos;
- d) la nueva geo-referenciación urbana, mediante fotogrametría aérea en escala 1:1000, a concluirse a mediados de 2005, proporcionando actualización de todos los mapas e informaciones geo-referenciadas.

Esta institucionalización de las transformaciones propuestas corresponde al carácter republicano de la gestión. Y el proceso de elaboración y debate adoptado para la construcción de consensos en el campo del planeamiento, corresponde al carácter democrático y transparente adoptado durante todo el período, creando una pedagogía de la ciudadanía junto con un perfeccionamiento gradual de las propuestas técnicas.

Además del rigor técnico de las propuestas y de su carácter innovador para el urbanismo moderno, no se perdió de vista que, en el sector público, planificar significa prever y proveer, superándose cualquier postura tecnocrática y vinculando activamente el planeamiento urbanístico a los objetivos más amplios de una política de desarrollo urbanístico, sirviendo a éste como orientador e inductor.

2. LOS ENUNCIADOS DEL PLANO DIRECTOR ESTRATÉGICO

El Estatuto de la Ciudad, *Ley Federal no. 10.257 de 10 de julio de 2001* definió el *Plano Diretor* como una ley necesaria para permitir la utilización de los instrumentos de política urbanística, regulados en el referido Estatuto; hay que destacar que el *Plano Diretor* constituyó un instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbanística, destacando que la función social de la propiedad urbana atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad, ganando importancia el papel inductor y regulador del poder público para promover la atención equilibrada de los diversos segmentos de la población.

La ciudad de São Paulo se constituyó en la cuarta metrópolis mundial en población - cerca de 17,8 millones de residentes y cuya mancha urbana, prácticamente continua, engloba gran parte del territorio de los 39 Municipios que forman su Región Metropolitana. Teniendo como referencia los cuadros macroeconómico y político-institucional vigentes, los cuales limitan el campo de su acción, corresponde al gobierno municipal asumir un papel activo en el planeamiento del desarrollo urbanístico, de carácter incluyente, en el sentido de revertir las tendencias predominantes de segregación social, teniendo como objetivos: inducir inversiones; generar contrapartidas que impliquen beneficios urbanísticos, sociales y ambientales; maximizar los impactos sociales positivos de las actividades empresariales; interferir en los criterios locacionales de las inversiones, creando nuevas centralidades; promover la utilización más equilibrada y socialmente equitativa del suelo urbano; favorecer la regularización fundiaria y la vivienda social; mejorar la red estructural viaria para priorizar el transporte público de masas; estimular la participación popular y democrática en los procesos decisorios relativos al desarrollo urbanístico; y recuperar, ampliar y revalorizar el medio ambiente y los espacio públicos.

Durante el primer año de la actual gestión, la propuesta del nuevo *Plano Diretor* elaborada por la Secretaria Municipal de Planeamiento Urbanístico, SEMPLA y valiéndose de la colaboración de

un grupo intersectorial especialmente creado y de técnicos de las actuales *subprefeituras*, fue debatida en 30 reuniones a las cuales comparecieron cerca de 3.000 personas, representando 521 entidades. La variedad de esas representaciones fue extensa, desde residentes y militantes de las *subprefeituras*, ingenieros, arquitectos, movimientos habitacionales, emprendedores inmobiliarios, académicos, asociaciones de residentes, entre otros; se recibieron numerosas propuestas surgidas en el debate, se realizaron reuniones intersectoriales de reevaluación y perfeccionamiento de la propuesta, siendo diversas, de entre ellas, aprovechadas e incorporadas al texto original [ver ilustraciones XVII a XXIII del pliego de color].

Así, el *Plano Diretor Estratégico*, Ley n.º 13.430 de 13 de septiembre de 2002, resultante de uno substitutivo elaborado en la propia Cámara Municipal, proporciona directrices para el desarrollo local a plazo mas largo (año 2010), y establece las acciones estratégicas hasta el año 2004 que permiten desligar los cambios destinados a implementar aquellas directrices. El PDE parte del reconocimiento de los derechos básicos de la ciudadanía a la vivienda, al medio ambiente saludable, a la movilidad, al paisaje, a la accesibilidad a los diversos servicios y equipamientos urbanos, además del derecho al trabajo y a la renta, reconociendo que la ciudad es una obra colectiva, donde la necesidad de identificar el papel de los diversos agentes implicados: del sector público gubernamental, del público no gubernamental, del privado insertado en una economía de mercado, de la sociedad civil organizada, de los movimientos sociales y de los ciudadanos, residentes y/o usuarios de esta ciudad.

Tal criterio estratégico de actuación del Poder Público Municipal, expresado en los preceptos conductores de este *Plano Diretor*, se apoya en instrumentos urbanísticos previstos en el Estatuto de la Ciudad para promover la Reforma Urbana, garantizar la efectividad de sus resultados y fomentar el avance de la ciudadanía, a través de la gestión democrática y participativa de los objetivos colectivos. Esa orientación estratégica implica una postura activa del gobierno de la ciudad, teniendo en cuenta el peso político y económico de São Paulo. Así,

se busca, a través del instrumento de gestión representado por el Plan, incrementar el desarrollo local, entendido como crecimiento de las actividades económico-sociales, mejora de la calidad de vida de todos, superación de las injusticias sociales que excluyen parcelas de la población de los beneficios de ese desarrollo.

Son seis los preceptos directores que orientan el *Plano Diretor Estratégico*: la solidaridad para con la población con más carencias, expresada por políticas públicas cuyo objetivo es la generación de empleo y renta, la oferta de equipamientos sociales, la recalificación profesional y el fomento al crédito popular; el fortalecimiento del sector público municipal, recuperando su iniciativa de planeamiento y su función reguladora; la movilidad y la accesibilidad del transporte colectivo, orientando las prioridades del sistema viario; la valorización del sitio urbano y la recuperación ambiental de la propia ciudad ya construida; la redistribución de la renta fundiaria urbana y la política de acuerdos, transfiriendo parte de los ganancias inmobiliarias a ventajas que benefician a todos; y la implementación de políticas habitacionales de cuño social.

En el Título I del PDE, se expone el concepto del *Plano Diretor Estratégico* como instrumento básico de la política de desarrollo urbanístico del Municipio y de orientación de los agentes públicos y privados que actúan en la producción y gestión de la ciudad; se establece la Política urbanística del Municipio, que tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, el uso socialmente justo del su territorio y de los requisitos de la función social de la propiedad.

En el Título II se definen los objetivos, directrices y acciones estratégicas para las políticas públicas sectoriales, enfatizándose las directrices para el año 2010 y acciones estratégicas destinadas para implementarlas en el horizonte de 2004.

En el Título III, las políticas ambientales y de desarrollo urbanístico se presentan de forma integrada y se establecen los principios que orientan las proposiciones urbanístico-ambientales. En este Título se presentan los elementos estructuradores que incluyen la *Rede Hídrica Estrutural*, la *Rede Viária Estrutural*, la *Rede Estrutural de Transporte Coletivo* y la *Rede Estrutural de Eixos y Pólos*

de Centralidades, constituyendo la espina dorsal de la ciudad, y los elementos integradores, vivienda, equipamientos sociales, áreas verdes y espacios públicos, rellenan el espacio entre los elementos estructuradores componiendo el territorio que alberga la población y sus actividades cotidianas. En cuanto al Uso del Suelo, el Municipio fue dividido en dos Macrozonas que se complementan: la Macrozona de Protección Ambiental, donde cualquier actividad estará subordinada a la necesidad de mantener o restaurar el ambiente natural, y la Macrozona de Estructuración y Cualificación Urbana donde las actividades urbanísticas se subordinarán a las exigencias relacionadas con los elementos estructuradores y los Planes Regionales de las *Subprefeituras*. Además de las Macrozonas mencionadas, el Plan propone la creación de tres tipologías de zonas: exclusivamente residencial, predominantemente industrial y mixta; así como cuatro tipologías de zonas especiales: de preservación ambiental y cultural, de producción agrícola y de vivienda de interés social. En este Título, el Plan propone, también, Áreas de Intervención, para uso inmediato entre otros de los siguientes instrumentos de gestión del Estatuto de la Ciudad: derecho de *preempção* [derecho preferente de compra, derecho de retracto]; uso obligatorio; *outorga onerosa*; y operación urbanística. El *Plano Diretor Estratégico* estableció además el "Acordo de Convivência" como instrumento para resolver o atenuar los conflictos de intereses entre grupos de residentes, sobre el uso del suelo y actividades no realizadas, que serán negociados, arbitrados y resueltos por iniciativa del Ejecutivo.

En el Título IV el *Plano Diretor Estratégico* fija: los mecanismos de participación de la población y de las asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbanístico; propone la adecuación de la estructura administrativa de la *Prefeitura* y la regulación del sistema de informaciones, del proceso de planeamiento, revisión y modificación del *Plano Diretor*, así como la elaboración de los Planes Regionales de las *Subprefeituras*; prevé la utilización de los nuevos instrumentos jurídicos autorizados

por el Estatuto de la Ciudad como medio para la implementación de las directrices y acciones estratégicas en él establecidas.

El Título V cuida de la fase de transición entre la publicación de la Ley del *Plano Diretor Estratégico* y la revisión de la Legislación de *Parcelamento, Uso y Ocupación* del Suelo prevista, como de los Planes Regionales de las *Subprefeituras*.

En resumen, las principales innovaciones urbanísticas del PDE son las siguientes:

- a) establecer dos horizontes temporales articulados para actuaciones estratégicas y directrices;
- b) permitir que sólo las actuaciones estratégicas sean revisadas (en 2006) por administraciones sucesivas;
- c) integrar todas las esferas de actuación gubernamental en las transformaciones físico-ambientales;
- d) crear dos coeficientes de aprovechamiento del suelo, básico y máximo, generando uno adicional mediante *outorga onerosa*;
- e) dirigir recursos para fines de interés público explícito;
- f) permitir la transferencia de potencial edificatorio;
- g) vincular *adensamentos* [densificaciones] al transporte público de masas;
- h) interrumpir la impermeabilización urbana mediante parques lineales en el fondo de valles;
- i) localizar y estimular centralidades con el fin de garantizar la poli-nucleación de la ciudad;
- j) permitir y estimular la mezcla de actividades y el aumento de espacio públicos;
- l) establecer el sistema de planeamiento permanente.

3. LOS PLANOS REGIONALES ESTRATÉGICOS

Con la aprobación de la Ley n.º 13.430 de 13 de septiembre de 2002, ley del *Plano Diretor Estratégico* (PDE), el artículo 270, inciso III de esa misma ley, trata de la institución de los Planes Regionales Estratégicos de las *Subprefeituras* como parte integrante del Sistema y del Proceso de

Planeamiento Municipal y Regional y su gestión democrática.

Para la elaboración de los Planes Regionales Estratégicos de las *Subprefeituras* (PRE), todas las 31 *Subprefeituras* contratarán equipos técnicos diversificados teniendo como paradigma los “*Términos de Referência*” elaborados por la SEMPLA con la asesoría de otras secretarías. El proceso de elaboración de los PRE fue desarrollado en dos fases, ambas realizadas de forma participativa: la de diagnóstico y la de propuestas. Para ambas fases la SEMPLA preparó la documentación sobre la realidad local, incluyendo datos estadísticos, textos de análisis, cuadros y mapas necesarios, sobre la situación existente, las propuestas y directrices del PDE.

El proceso de conocimiento de la realidad local, de formulación de propuestas y de decisión de las prioridades de las acciones, por medio del trabajo desarrollado en talleres, plenarios y Asambleas Regionales, contaron con la supervisión de la SEMPLA y de la Secretaría Municipal de las *Subprefeituras* (SMSP), teniendo como referencia el *Plano Diretor Estratégico del Municipio de São Paulo* y el Estatuto de la Ciudad.

La participación de la población en la elaboración de los Planes Regionales Estratégicos se dio en el periodo de octubre de 2002 a julio de 2003, incluyendo: 360 actividades realizadas en las 31 *Subprefeituras*: reuniones de distrito, reuniones temáticas, plenarios, talleres y asambleas regionales; cerca de 10.000 participantes; 2.175 organizaciones representadas; 350 técnicos implicados; divulgación de los resultados en “*site*” de la *Prefeitura*.

Los Planes Regionales Estratégicos de cada *Subprefeitura* son parte del proceso de planeamiento municipal, en los términos del artículo 4.º de la Ley Federal, n.º 10.257 de 10 de julio de 2001 Estatuto de la Ciudad y son parte integrante del *Plano Diretor Estratégico del Municipio de São Paulo*, en consonancia con las directrices urbanísticas y ambientales consubstanciadas a la Ley n.º 13.430, de 2002, destinándose a complementar las referidas directrices, con el fin de atender las peculiaridades del sitio de cada *Subprefeitura* y a las necesidades y opciones de la población residente o usuaria.

Como continuidad al sistema de planeamiento con las *Subprefeituras*, la Ley no. 13.885 de 20 de agosto de 2004, entre otros *ítems*, instituyó en la PARTE II, los Planes Regionales Estratégicos de cada *Subprefeitura*, teniendo como horizonte el año 2012, estableciendo directrices para el desarrollo urbanístico futuro, cuya referencia, en la forma de intervenciones de transformación que se superponen a las directrices de uso y ocupación del suelo por ellas establecidas. Así se delimitan las Áreas de Intervención Urbana (AIU), que permiten no solamente ampliar el potencial edificatorio a un máximo de 4,0 veces el área d la parcela, sino también alcanzar las transformaciones urbanísticas deseadas en aquel territorio, aplicándose los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad.

El Área de Intervención Urbana (AIU) constituyó una innovación introducida por el *Plano Diretor Estratégico*, para permitir la aplicación de cualquier instrumento del Estatuto de la Ciudad para una gama variable de situaciones urbanísticas y atención de los objetivos estratégicos del PDE y de los PRE. Tal proposición es resultante de situaciones fácticas del territorio del Municipio que necesitan diversos instrumentos para alcanzar el desarrollo pretendido. Otro instrumento relevante para la promoción del desarrollo social y urbanístico son las Operaciones urbanísticas Consorciadas propuestas por el PDE y con directrices integradas a los Planes Regionales Estratégicos mediante adecuación de los perímetros y las características locales.

4. LEYES DE ZONEAMIENTO

La legislación de uso y ocupación del suelo del municipio, más comúnmente llamada de “*zoneamento* [zonificación]”, hace muchos años que necesita ser revisada. Tiene origen en la Ley n.º 7.805, de 1 de noviembre de 1972 y se basó en presupuestos del *Plano Diretor* de 1971 (Ley n.º 7.688, de 30 de diciembre de 1971) ya revocado por el PDE. El gran problema del urbanismo de entonces era contener el crecimiento de las ciudades, problema que, a lo largo del tiempo se comprobó de imposible solución.

Hoy, el crecimiento demográfico del municipio es muy reducido y la preocupación mayor es mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y los que allí trabajan o va en busca de servicios de salud, educación, comercio, cultura y ocio.

En las tres décadas pasadas se modificaron muchas cosas, y es preciso crear nuevas formas de control del uso del suelo.

Lo que puede parecer complejo en la nueva regulación del uso del suelo resulta de la investigación para reunir y refundir en una misma ley, disposiciones existentes dispersas en más de una centena de leyes sin contar decretos, disposiciones, etc.

Lo que realmente tiene de nuevo es la introducción de cinco nuevos parámetros urbanísticos, además de la separación de usos y coeficientes de aprovechamiento, ya implícita en el Estatuto de la ciudad y en el PDE:

- a) la introducción de restricciones ambientales, antes inexistentes;
- b) la función de la vía en el municipio como un todo;
- c) los parámetros de incomodidad de los diversos usos o actividades;
- d) el control de la altura de las edificaciones por razones paisajísticas;
- e) la aplicación de los muchos instrumentos de política urbanística, institucionalizados por el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal n.º 10.257/01) para lo que fue creada la figura del Área de Intervención Urbana (AIU);
- f) la institución de las ZEIS, Zonas Especiales de Interés Social para ampliar la disponibilidad de viviendas populares.

Así, la Ley n.º 13.885 de 20 de agosto de 2004, entre otros *ítems*, instituyó en la PARTE III, la Disciplina y Ordenamiento del Uso y Ocupación del Suelo y las Disposiciones sobre la Parcelación del Suelo, incluyendo las siguientes realidades existentes en São Paulo : la ciudad informal con las disposiciones referentes a las viviendas de interés social y las zonas especiales para ese fin, las ZEIS; la ciudad formal con las disposiciones referentes al uso de los inmuebles; la ciudad en construcción con las disposiciones referentes a las nuevas edificaciones; la ciudad en reconstrucción con la regulación de los

instrumentos de política urbanística previstos en el Estatuto de la Ciudad, en particular las operaciones urbanísticas consorciadas y las áreas de intervención urbana.

Para esas cuatro ciudades el control del uso del suelo debe, en principio respetar y valorar la naturaleza, preservar los valores humanos del pasado, ordenar, disciplinar, enriquecer, estructurar e integrar el presente y preparar el futuro y, si es posible, ampliar sus opciones. La nueva Ley de Uso y Ocupación del suelo aprobada fue elaborada de forma articulada e integrada en la elaboración de los Planes Regionales Estratégicos de las *Subprefeituras*, especialmente en cuanto a la definición de las zonas de uso y respectivos coeficientes de aprovechamiento, actualiza un paquete de 116 leyes que componen el *zoneamento* de la ciudad. Conforme a sus características básicas, las zonas de uso creadas son clasificadas en tipologías, en función de los grados de *adensamento* determinan los tipos; las 53 tipologías del *zoneamento* anterior, subdivididas en 76 tipos de zonas de uso, pasaron a 15 tipologías subdivididas en 25 tipos de zonas de uso. Esas tipologías de zonas forman tres grandes grupos: macrozonas de protección ambiental, de estructuración y cualificación urbana y zonas especiales.

4. INTERVENCIONES URBANÍSTICAS

Hasta 2001, había tres Operaciones urbanísticas basadas en un modelo sin un proyecto urbanístico: Faria Lima, Água Branca y Centro. La Operación Água Espraiada, la primera en ser aprobada en esta gestión (2001), tiene proyecto urbanístico. En 2004 fue proyectada y aprobada la ley que establece la Operación Urbana Rio Verde-Jacu. El *Plano Diretor Estratégico*, aprobado en 2002, estableció nueve nuevas operaciones urbanísticas. Durante la elaboración de los planes regionales fue propuesta la creación de una décima operación. Los equipos de la Secretaría de Planeamiento además elaboraron otras cinco operaciones (Diagonal norte, Celso Garcia, Santo Amaro, Tiquatira y Capela del Socorro). En 2004, se presentaron los proyectos de cuatro nuevas

operaciones urbanísticas. Son: *Butantã-Vila Sonia*, a lo largo de la nueva línea 4 del metro; *Vila Leopoldina-Jaguapé*, en la región de la Ceagesp; de la *Vila Maria-Campo de Marte*; y la *Diagonal Sul* (los barrios de *Vila Prudente, Ipiranga, Mooca, Brás y Pari*). La Operación Urbanística *Vila Leopoldina/ Jaguapé* abarca una área de 1.028 ha en la *Subprefeitura* de la Lapa, en torno a Ceagesp. Los antiguos distritos industriales del Jaguapé y Vila Leopoldina han dado lugar a edificios de apartamentos, debido al desarrollo del vector Oeste de expansión de la ciudad, en especial en la Vila Leopoldina. Recientemente, la concentración de nuevos desarrollos residenciales y el vaciado de *galpões* [naves] industriales han mostrado la transformación de la región, con la construcción de torres aisladas en la parcela. Las Operaciones Urbanísticas Diagonal Norte y Diagonal Sur fue identificada por el PDE como un gran “vazio de oportunidades”, que corta la ciudad en diagonal, desde el borde de São Caetano do Sul hasta Pirituba y Perus. Esta región, tangencial al Centro, fue generada por la vía férrea que, en la segunda mitad del siglo XIX, transportaba café del Interior hacia Santos, sin poder alcanzar el núcleo urbano acomodado en la colina triangular entre los valles del Tamanduateí y del Anhangabaú. Posteriormente se localizaron grandes *galpões* industriales en la región, servidos o no por la vía férrea. Actualmente, el cambio global en la manera de producir, tercerizando y automatizando las operaciones fabriles, dio como resultado una gran desocupación del territorio, con *galpões* y *pátios* [conjunto de casas pobres] ferroviarios escasamente usados. La Operación Diagonal Sur mide cerca de 20 millones de m² (2.000 ha) con el objetivo de la revitalización del uso de ese territorio, beneficiando a los barrios del Ipiranga, Vila Prudente, Mooca, Brás y Pari. La Operación Urbana Butantã-Vila Sônia mide cerca de 633 ha y tiene como eje la nueva línea 4 (amarilla) del Metro, ocupando áreas de la *Subprefeitura* del Butantã. Se extiende a lo largo de las avenidas Francisco Morato y Eliseu de Almeida e incorpora la AIU prevista en torno a la avenida Corifeu de Azevedo Marques. Dos carreteras (Régis Bittencourt y Raposo Tavares) se originan en este territorio. La Operación Urbanística

Vila Maria-Campo de Marte con 1.834 ha se inserta en un trecho del valle del río Tietê ocupado de forma discontinua y diversificada. Hay, en la región, equipamientos con actividades de importancia metropolitana, que realizan eventos de gran afluencia de público, o comerciales, de elevada atracción para las personas, que no aportan beneficios para la localidad, a la altura de la dinámica que generan. La Operación Urbanística profundiza en las directrices de los Planes Regionales y de las áreas de intervención urbana (AIU) en lo previsto.

5. PROPUESTA DEL NUEVO BARRIO “BAIRRO NOVO”

La Secretaría Municipal de Planeamiento urbanístico (SEMPA) y la Empresa Municipal de Urbanización (EMURB), en sociedad con el Instituto de los Arquitectos del Brasil (IAB) promovieron el Concurso Nacional *Bairro Novo*, forma encontrada para estimular entre los arquitectos del País la presentación de ideas para el mejor aprovechamiento de una área de 100 ha, entre los barrios de la Barra Funda y Água Branca, en la Zona Oeste de São Paulo, y que además se encuentra subutilizada y carente de planeamiento urbanístico. El vencedor del concurso *Bairro Novo* es un proyecto del arquitecto Euclides Oliveira con una propuesta de transformar el área poco ocupada de Água Branca en un barrio planeado, creando espacios humanizados y de bienestar. La idea es la de hacer del *Bairro Novo* una referencia para otras áreas de la ciudad que podría tener el mismo tipo de tratamiento. El proyecto vencedor del concurso propone un barrio donde vivirán y trabajarán cerca de 70.000 personas, con 1.800.000 metros cuadrados de edificaciones comercializables, entre viviendas y locales de negocio. Al contrario de la tendencia de condominios residenciales y oficinas en edificios altos, la idea es crear edificios contiguos de ocho pisos residenciales, de oficinas y mixtos. El concepto predominante “enaltece la vida de barrio, controlando el tejido urbano a escala humana para las calles, las amplias calzadas parcialmente cubiertas que se alargan en las esquinas, y áreas ajardinadas para el acceso de

peatones”, conforme la evaluación de la comisión juzgadora. Es la primera vez que la *Prefeitura*, en toda su historia, toma la iniciativa de actuar directamente en el planeamiento de un barrio de la ciudad. En el área de 980.000 metros cuadrados hay, básicamente, parcelas de la propia *Prefeitura*, del Gobierno Federal, de la empresa Telefónica y de herederos de la familia Villares. Todo el espacio, que tiene el tamaño de los dos valles del Anhangabaú, está desocupado —son terrenos vacantes, galpões de depósito y un loteamiento irregular con edificios pequeños y prácticamente ningún habitante—. Con la previsión de una implantación gradual, que tendrá lugar por la acción del grupo de propietarios del suelo y de la *Prefeitura*, con la adecuación de la Operación Urbanística Água Branca, el proyecto irá a la Câmara Municipal además este año para su análisis y aprobación.

6. PLANTEAMIENTOS URBANÍSTICOS PARA LA CANDIDATURA A LOS JUEGOS OLÍMPICOS DEL 2012

Para la elaboración del Dossier de la Candidatura de la ciudad de São Paulo a los Juegos Olímpicos de 2012, la *Prefeitura* Municipal optó por unificar en un gran proyecto las propuestas deportivas y urbanísticas, implicando principalmente la SEME, Secretaria Municipal de Deportes, Ocio y Recreo y la SEMPLA, Secretaria Municipal de Planeamiento urbanístico. En lo que respecta a las transformaciones urbanísticas necesarias para preparar la ciudad, se estableció como principal referencia el *Plano Diretor Estratégico* del municipio, identificando sus elementos físico-estructuradores principales: la red hídrica, la red viaria y la red ferroviaria. A partir de estos se definieron los locales para la implantación de los equipamientos solicitados para los Juegos, considerando que las principales concentraciones estarían dispuestas a lo largo de los ríos Pinheiros, Tietê y Tamanduateí. Fue entonces creado el proyecto “São Paulo ciudad Olímpica”, distribuyendo todos los espacios de competición, acomodación, medios de comunicación además de la infraestructura

de comunicación y transporte, en 5 principales núcleos: Guarapiranga, USP/Ceagesp, Água Branca, Anhembi y Ibirapuera.

Visiones estratégicas sobre São Paulo ante la situación de sede de los Juegos Olímpicos:

- Establecimiento del liderazgo político de la Ciudad.
- Proyección internacional.
- Articulación del *Plano Diretor* de los Juegos con el *Plano Diretor* de la Ciudad.
- Poder económico de la Ciudad.
- Capacidad hotelera moderna y grande.
- Alto nivel de desarrollo tecnológico.
- Ciudad como Polo en el sector de servicios.

Presupuestos indispensables para una candidatura olímpica:

- Existencia de una única Villa Olímpica.
- Construcción de un Parque Olímpico: por lo menos Estadio de Atletismo con 60.000 plazas, Gimnasio con 18.000 plazas y Complejo Acuático con 20.000 plazas.
- Consenso de los tres niveles de Gobierno.
- Apoyo del sector privado.
- Opinión pública favorable.
- Inversiones de los tres niveles de Gobierno y del sector privado en la Ciudad.

Con todo, el Comité Olímpico Brasileño, con sede en Rio de Janeiro, prefirió presentar la candidatura de esta ciudad al COI, no llegando a ser aceptada como ciudad candidata.

7. LOS INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Con el fin de garantizar la continuidad y operatividad del sistema de planeamiento urbanístico, además de la estructura funcional de la SEMPLA, a la cual está vinculada la EMURB, se crearon la CTLU (*Câmara Técnica de Legislação Urbana*) y el CMPU, así como las coordinadoras de planeamiento de las *Sub-Prefeituras*.

7.1. CTLU (Câmara Técnica de Legislação Urbana)

La CTLU establecida por la Ley n.º 13.430 de 13/09/2002 (Ley del *Plano Diretor Estratégico*) y regulada por el Decreto n.º 43.230 de 22/05/2003, substituyó a la *Comissão Normativa de Legislação Urbanística* (CNLU), siendo responsable, entre otras competencias, de analizar casos no previstos y dirimir dudas en la aplicación de la legislación de parcelación, uso y ocupación del suelo; emitir informes técnicos sobre las propuestas de alteración de la legislación de parcelación, uso y ocupación del suelo, cuando es solicitado por el Presidente del *Conselho Municipal de Política urbanística*; emitir dictamen técnico sobre las propuestas de alteración del *Plano Diretor*; emitir informe técnico sobre el proyecto de ley de interés urbanístico y ambiental; aprobar las propuestas de participación de los interesados en las Operaciones Urbanísticas Consorciadas, cuando así lo dispusiera la ley específica; apoyar técnicamente el CMPU, en lo que se refiere a las cuestiones urbanísticas y ambientales. La CTLU está constituida por 20 miembros y sus respectivos suplentes, con 10 representantes del poder ejecutivo municipal y 10 representantes de la sociedad civil; la presidencia de la CTLU es ejercida por el titular de la Secretaría Municipal de Planeamiento urbanístico.

7.2. CMPU-Conselho Municipal de Política urbanística

El CMPU, establecido por la Ley n.º 13.430 de 13/09/2002 (Ley del *Plano Diretor Estratégico*) y regulado por el Decreto n.º 43.230 de 22/05/2003, es un órgano consultivo destinado a debatir los grandes temas de la política urbanística municipal, contribuyendo también al perfeccionamiento de la política urbanística nacional.

El CMPU tiene como competencias, entre otras: debatir la política urbanística del Municipio; valorar las memorias anuales de gestión de la política urbanística; analizar las cuestiones relativas al aplicación del *Plano Diretor Estratégico* y de los Planes Regionales; seguir la implementación de los objetivos y directrices del *Plano*

Diretor Estratégico y de los Planes Regionales, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos de interés para el desarrollo urbanístico y ambiental del Municipio.

El CMPU está constituido por 48 miembros y sus respectivos suplentes, siendo 16 los representantes de las 8 macrorregiones del municipio (8 de ellos elegidos por la población local y 8 propuestos por el Ejecutivo de entre los integrantes del gobierno local), 16 representantes designados por entidades de base representativas de sectores económicos y profesionales, por movimientos sociales y por entidades de la sociedad civil y 16 representantes de órganos públicos municipales. También integran el CMPU, con derecho a voz, pero sin derecho a voto, 6 representantes de órganos estatales y intermunicipales. La Presidencia del CMPU es ejercida por el titular de la Secretaría Municipal de Planeamiento urbanístico, correspondiendo al Secretario Municipal de Vivienda la vice-presidencia del Consejo. El CMPU se reúne, con carácter ordinario, trimestralmente y, extraordinariamente, siempre que sea convocado, siendo las actas de sus reuniones y sus resoluciones publicadas en el *Diario Oficial del Municipio*.

7.3. Tareas futuras del proceso de planificación

Dentro de la política urbanística que orientó nuestros trabajos en la presente gestión, preparamos las bases para las tareas futuras, para ser descritas y propuestas:

Código de Actitudes Municipales y Planos de Bairro

Obedeciendo la indicación del PDE, la SEMPLA elaboró, con la participación de diversas Secretarías, el proyecto de ley que determina el comportamiento de los ciudadanos, agentes económicos e instituciones, en el espacio público. Tras recibir la aportación de los miembros del CMPU, se elaboró una versión capaz de conducir un amplio debate público, antes de su envío a la *Câmara Municipal*.

El texto del Código permanece en el CMPU a fin de que este le de continuidad en la siguiente gestión.

La estrategia de elaboración de todos los elementos de la legislación urbanística preveía que, tras la aprobación del *Plano*, de los Planes Regionales y del *Zoneamento*, la SEMPLA y las *Sub-Prefeituras* se dedicasen a la elaboración de los múltiples Planes de *Bairro*. Esta sería la tarea a ser desarrollada durante 2005, ensayando subsidios para la revisión de 2006 la cual, de acuerdo con la Ley aprobada, se limita a la reelaboración de las acciones estratégicas.

En el capítulo de *Plano de Bairros*, la SEMPLA, en la actual gestión, ya se

preocupó, de forma preliminar, en localizar algunos “*bairros* nuevos” induciendo, a través de concurso y negociación, con el ejemplo del realizado en Água Branca, nuevas formas de ocupación del suelo.

Los *Planos de Bairro* y el *Código de Posturas* proporcionarán subsidios valiosos para una revisión de formatos y estrategias que produzcan la necesaria mejora en el paisaje urbano de São Paulo. Esta es una tarea cuya estrategia está preparada para realizarse en los próximos años.

Traducción del portugués: PPG.

SIGLAS

AIU: Área de Intervención Urbana.
CMPU: Consejo Municipal de Política Urbana.
CTLU: Cámara Técnica de Legislación Urbanística.
EMURB: Empresa Municipal de Urbanización.

FUNDURB: Fondo de Urbanización.
SEMPLA: Secretaria Municipal de Planeamiento Urbano.
ZEIS: Zona especial de interés social.

La gestión de los servicios de saneamiento en Brasil: debate público-privado y las perspectivas de universalización de los servicios en las áreas urbanas

Ana Lucia BRITTO

Profesora Adjunta del PROURB (Programa de Pós-graduação em Urbanismo FAU/URFJ). Investigadora del Observatório das Metrópolis IPPUR/FASE.

RESUMEN: En Brasil se cuestiona la nueva política para el sector del saneamiento en un debate en el que se pueden identificar tres claras posiciones: los que defienden la gestión pública municipal, los que defienden la gestión pública regional en el ámbito de las regiones metropolitanas y los que defienden las concesiones al sector privado. En este texto tratamos de realizar un mapa de este debate y analizar las perspectivas de los modelos de gestión propuestos para hacer posible el acceso a los servicios de las poblaciones urbanas más pobres.

DESCRIPTORES: Saneamiento. Brasil.

1. EL DÉFICIT ACTUAL EN SERVICIOS DE SANEAMIENTO AMBIENTAL

El saneamiento ambiental es una de las cuestiones sociales del momento. Datos recientemente divulgados del *Censo del IBGE* revelan que en el sector del saneamiento todavía concurren situaciones de carencia extrema, y enormes desigualdades sociales en lo que respecta al acceso a los servicios. El gobierno Lula destacó la ampliación del acceso a estos servicios como una de sus prioridades. Según un análisis reciente, basado en los datos del *Censo del IBGE* de 2000, existe en Brasil un déficit de abastecimiento de agua que se sitúa en la zona de los 10 millones de domicilios o 34 millones de habitantes. (ZEVEIBIL, 2003).

Predomina entre las regiones del país una gran disparidad en lo que respecta al acceso a los servicios de abastecimiento de agua. En la región Norte, donde se encuentra la mayor reserva de agua potable del país, los índices de aplicación son los peores: el 43,7% de la población no disponen de servicios de abastecimiento de agua. La región Centro-Oeste es la otra región del país que en teoría no debería tener problemas con el agua, pues tiene una población relativamente pequeña y un gran potencial de agua dulce. Sin embargo, el 22,4% de la población de esta región no tienen acceso a los servicios. La región Nordeste es la segunda mayor del país en términos poblacionales, y es la de menor disponibilidad hídrica. De la población del Nordeste el 30,81% no tienen acceso al agua. La región Sudeste es la región más industrializada, más poblada y con mayor densidad demográfica. En ella, según datos oficiales, escasamente el 7% de la población

Recibido: 18.11.2004
e-mail: anabritto@rionet.com.br

no tiene acceso al agua canalizada. En la Región Sur el déficit en el acceso al agua afecta al 6,7% de la población. Estos datos relativamente satisfactorios para las regiones Sudeste y Sur enmascaran otra realidad comprobada por diferentes análisis basados en la obtención de datos empíricos. Estas regiones están marcadas por grandes desigualdades sociales, con un gran contingente de personas habitando en viviendas precarias, en *favelas* y las periferias de las grandes metrópolis, sin tener acceso a los servicios de abastecimiento de agua con la calidad y a frecuencia necesarias.

Análisis basados en la *Pesquisa Nacional de Saneamiento Básico-PNSB 2000*, muestran que la intermitencia en el abastecimiento afecta al 20% de los distritos abastecidos. Esto obliga a la población a recorrer las fuentes de abastecimiento no siempre seguras, como los pozos y el agua adquirida en camiones cisterna, provocando, muchas veces, riesgo para la salud. Además de lo mencionado, la intermitencia genera el deterioro precoz de las redes de distribución, aumentando las pérdidas de agua de los sistemas.

La *Pesquisa Nacional de Saneamiento Básico del IBGE* muestra también que el agua ofrecida a la población carece de alto control de calidad. Muchos de los pequeños sistemas distribuyen agua sin tratamiento (el 38% de los distritos abastecidos), un número todavía mayor no adiciona flúor al agua (el 63% de los distritos abastecidos) y sólo el 47% de los distritos abastecidos con agua es objeto de vigilancia por las *Secretarias Estaduais de Saúde*, [Secretarías Estatales de Salud] conforme determina la legislación [ver ilustraciones XXIV a XXVI, pliego de color].

La situación de los servicios de alcantarillado es mucho peor que la del abastecimiento de agua. Las inversiones en saneamiento realizadas en las décadas de 1970 y 1980, que hicieron posible una ampliación del acceso al agua, dejaron de lado la recogida y el tratamiento de los residuos. Datos presentados por ZVEILBEL (2003) registran un importante déficit de alcantarillado: el 60% de la población brasileña no tiene acceso a estos servicios. La distribución del déficit también varía según las regiones, pero de manera menos significativa que el déficit relativo al

abastecimiento de agua, que caracteriza una situación de precariedad generalizada. En la región Norte, el 97% de la población no dispone de servicios de recogida de residuos; en la Nordeste este porcentaje es del 80,8%; en la región Sur del 72%, en la Centro-Oeste del 67% y en la Sudeste del 30,1%.

Todavía según análisis de ZVEIBIL (2003), el mayor déficit en la disponibilidad de los servicios se concentra en el segmento de la población brasileña que aglutina al 40% de los más pobres. Las mayores disparidades se encuentran en el Nordeste, llegando a una diferencia de seis veces entre los patrones de atención a los grupos de mayor y menor renta.

Este déficit es más marcado en las zonas rurales. En el caso de la población urbana el déficit es más grave en municipios de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste del país, pero afecta también a la periferia de las grandes metrópolis del Sur y del Sudeste. Sin renta suficiente para cargar con los costes de una vivienda adecuada y sin una política que posibilite la vivienda popular, los pobres están obligados a “habitar” ilegalmente en suelos urbanos que están fuera del mercado formal y que se van a constituir en *loteamentos* [parcelaciones irregulares] clandestinos y *favelas* de las metrópolis brasileñas.

Viven en las 12 metrópolis el 33% de la población brasileña (55 millones de personas) y el 80% de la población *favelada* del país. Según análisis de Ermínia Maricato, el 50% de la población de *Grande São Paulo* y de *Grande Rio* vive en *favelas*, *loteamentos* ilegales de la periferia y que, el 33% de la población de Salvador, el 34% de la de Fortaleza, el 40% de la de Recife, el 20% de la de Belo Horizonte y de Porto Alegre viven en áreas *invadidas*. En estas áreas, las condiciones de acceso a los servicios de saneamiento son casi siempre precarias, ya sea porque las redes y los servicios son inexistentes, sea porque funcionan de forma precaria, con calidad inferior a la de la ciudad formal. La proliferación de estas formas de vivienda en los suelos fuera del mercado, localizadas en pendientes con riesgos de deslizamientos, en la ribera de arroyos, áreas inundables y áreas de protección de manantiales tienen como una de sus consecuencias principales la degradación ambiental de estas metrópolis.

El alcantarillado llega al 54% de los domicilios, pero sólo el 10% es tratado, lo que resulta en altos índices de contaminación de la red hídrica.

Viviendo en condiciones precarias, estos brasileños reivindican infraestructura urbana y acceso a los servicios. Pero, decenas de intervenciones mal realizadas ya demostraron que la provisión de infraestructura urbana en estas áreas es tarea compleja, que exige la acción integrada del poder público, sin la cuál el fracaso está asegurado. Es lo que nos llama la atención, la precariedad de un modelo de gestión del saneamiento básico —agua y residuos— distanciado del poder local responsable de la gestión del espacio urbano y que, prácticamente, impide las intervenciones integradas de urbanización en las áreas donde vive la población pobre, que está condenada al estigma de la inviabilidad técnica de atención por las concesionarias, como es el caso de determinadas *favelas* localizadas en el municipio de Rio de Janeiro o en Recife y en ocupaciones irregulares localizadas en áreas de protección de manantiales en la región metropolitana de *São Paulo*.

En lo que respecta al modelo de gestión, predomina, en las regiones metropolitanas del país, la gestión pública de los servicios, a través de un modelo de concesión a empresas públicas estatales, cuyas bases fueron impulsadas a final de la década de 1960, inicio de los años 1970. En la región metropolitana de Rio de Janeiro únicamente el municipio de Niterói interrumpió la concesión con la CEDAE y delegó la gestión en una empresa privada. En la región metropolitana de *São Paulo* de los 39 municipios que la componen, 37 tienen sus servicios concedidos al SABESP. En la mayor parte de las capitales metropolitanas los servicios son prestados por compañías estatales, pero existen excepciones como Porto Alegre donde los servicios son responsabilidad de empresas públicas municipales, el DMAE, que no se adhirió al modelo de concesión a empresas estatales de los años 1970. Las otras excepciones son Cuiabá, capital del Mato Grosso y Rio Branco capital del Acre, que municipalizaron la gestión de los servicios. En Mato Grosso la empresa estatal se extinguió, en un proceso iniciado en 1997 y concluido en 2001, y los

servicios de la capital, Cuiabá, fueron municipalizados. En Acre la concesionaria estatal se transformó en autarquía, y los servicios de la capital, Rio Branco también fueron municipalizados. Campo Grande, el Mato Grosso del Sur y Manaus en Amazonas concedieron la gestión de los servicios a empresas privadas.

2. EL DEBATE SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

A lo largo de toda la década de 1990 tuvo lugar un debate sobre la mejora alternativa para la gestión del saneamiento en las regiones metropolitanas. La discusión comenzó en el ámbito del PMSS, *Programa de Modernização do Setor de Saneamento*, ideado ya por el gobierno del presidente Collor e implementado en 1994. El PMSS adoptó como objetivos el desarrollo operativo de las compañías estatales de saneamiento y la reordenación institucional del sector. Contaba con recursos obtenidos a partir de operaciones de crédito del Banco Mundial, que viene estimulando la concesión de la explotación de los servicios a la iniciativa privada como forma de hacerlos más eficientes.

El PMSS se situaba al inicio de la década de 1990 como un instrumento de la Política Nacional de Saneamiento, con el objetivo de la universalización de los servicios (abastecimiento de agua, recogida y tratamiento parcial de residuos en las áreas urbanas) hasta el año 2010. Elaborada a partir de una crítica del modelo PLANASA, la nueva política de saneamiento no proponía modelos de gestión, puesto que las diferencias regionales son tantas que hacen inviable cualquier propuesta de modelo nacional. Cabría, por tanto, a los Estados y municipios seleccionar el modelo a adoptar, de entre las opciones propuestas por el PMSS, entre las que estaba la opción de la privatización, entendida aquí como la concesión de una parte o la totalidad de las actuaciones de producción y operación de los servicios a empresas privadas.

La cuestión de la participación del sector privado en la prestación de los servicios, la introducción de nuevas reglas contractuales y de mecanismos competenciales del mercado

eran considerados instrumentos importantes para alcanzar las metas propuestas y aumentar la eficiencia global del sector. Todavía se consideraba que en razón de la baja solvencia (capacidad) de las parcelas representativas de la población brasileña, particularmente de aquella que vive en la periferia de las grandes ciudades y en los pequeños municipios de las regiones más pobres, la concesión de la ejecución de los servicios a empresas privadas debería ser una opción minoritaria. La expectativa era que las compañías privadas deberían atender, como máximo, cerca del 10% de la población urbana brasileña, predominantemente en las ciudades grandes y medianas del Centro-Sur del país.

Paralelamente a la implementación del PMSS, diferentes actores del sector de saneamiento, liderados por la ABES *Associação Brasileira de Engenharia Sanitária* y por la ASSEMAE, *Associação de Serviços Municipais de Água e Esgotos*, pasaron a debatir cuál sería la forma de política adecuada para el sector. Entre 1989 y 1994, estas entidades juntamente con otros actores de la sociedad civil discutieron largamente la situación del sector. Basándose en las discusiones realizadas se formuló el *Projeto de ley* 199, de 1993 que propugna una reorganización del sector. Con amplio apoyo de la sociedad civil y de las entidades ligadas al sector del saneamiento, y habiendo sido aprobado en la *Câmara* [Congreso] y el Senado, respectivamente en julio de 1993 y diciembre de 1994 el PL199 fue vetado por el presidente Fernando Henrique Cardoso, que prefirió esperar las formulaciones del PMSS.

Sin embargo, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso el programa de ajuste económico impuesto por el FMI tuvo un impacto significativo en el sector de saneamiento. Este pasó a insertarse de forma más efectiva en un programa de privatización a desarrollar de manera intensiva entre 1999 y 2001. La concesión de los servicios de saneamiento a la iniciativa privada, que antes era una de las alternativas, de entre varias, según la propuesta del PMSS, pasó a ser una directiva que se encontraba claramente definida en el programa de gobierno de la segunda gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso, que pretendía extender al sector del saneamiento la misma

política ejecutada en los sectores de las comunicaciones y la energía, fundamentada directamente en la privatización de las empresas públicas estatales, las principales responsables de los servicios. El instrumento legal para hacer posible esta política era la *Lei de Concessões*, aprobada al comienzo de 1995.

Observamos en la década de 1990 una gran retracción de las inversiones públicas en el sector, al mismo tiempo que se procura estimular las concesiones de servicios municipalizados al sector privado y llevar a cabo la privatización de empresas estatales. Esta década es la que presenta la peor media de inversión desde la implantación del PLANASA. Diferentes factores explican esta retracción en las inversiones. De 1992 al final de 1995 la financiación a los municipios y empresas estatales, con recursos del FGTS, principal fuente de financiación del sector, paralizados en razón de la baja disponibilidad del Fondo. Esta baja disponibilidad fue el resultado de una bajada coyuntural en la recaudación del fondo, y de un volumen de contrataciones al final de 1991 por encima de la capacidad de desembolso de los ejercicios subsiguientes. Sólo a partir de mediados de 1995, con el lanzamiento del programa *Pró-saneamento* se reorganizó el proceso de contratación¹.

Según el análisis de ZVEIBEIL (2003), a pesar del retorno a las inversiones, entre 1996 y final de 1997 los valores contratados efectivamente desembolsados con recursos del FGTS fueron bajos, lo que se explica por la política de ajuste fiscal implementada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En noviembre de 1997, en razón de este ajuste fiscal, una resolución del *Conselho Monetário Nacional* redefine reglas y límites para la cuota de crédito al sector público y suspende el *Pró-saneamento*. Esto significó la suspensión de una importante fuente de recursos para Estados y municipios, que eran dependientes de una única fuente de recursos federales, el *Orçamento Geral de la União* [Presupuesto General de la Unión], accesible sólo a través de enmiendas parlamentarias. Esto dejó a las inversiones en saneamiento dependientes de las negociaciones políticas muchas veces de carácter clientelista.

¹ Sobre la aptitud del FGTS como fuente de financiación del sector ver MONTENEGRO, (1998).

Asociada a la política de ajuste fiscal y respondiendo a los intereses de los bancos multinacionales, el gobierno federal puso en práctica una estrategia dirigida a la privatización de la gestión de los servicios. La lógica era recurrir a las inversiones privadas para suplir el déficit del sector, correspondiendo al Estado sólo regular y fiscalizar los servicios prestados por empresas privadas. Dentro de esta estrategia, en 1997 el *Conselho Curador* [Consejo Administrador] del FGTS aprobó la creación del *Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento* (FCP/SAN) y puso a disposición por vez primera recursos del referido fondo para la iniciativa privada. Así, al mismo tiempo cuando los recursos para las empresas públicas escaseaban, se creaba una nueva línea para estimular la participación de empresas privadas en el sector. En 1998, una nueva resolución del *Conselho Monetário Nacional*, establecida a partir del acuerdo con el FMI, ratifica la cuota de crédito al sector público, y en 1999, otra resolución consolida y define las reglas para esa cuota. El resultado fue la suspensión de nuevas operaciones de financiación en vivienda, saneamiento e infraestructura por órganos públicos.

Las otras posibilidades para las empresas públicas estatales y municipales de acceder a los recursos del gobierno federal estaban vinculadas directa o indirectamente a la política de privatización del sector defendida por el gobierno de Fernando Henrique.

Los recursos del BNDES entre 1995 y 1997 posibilitaron a los gobiernos estatales financiar las contrapartidas en programas que incluyesen recursos de bancos multinacionales para la ampliación del acceso a servicios de saneamiento y descontaminación de los recursos hídricos. A partir de 1998, en función de las resoluciones de cuota esta posibilidad fue vetada. La posibilidad de que los gobiernos estatales accedieran a los recursos del BNDES sólo existía mediante el compromiso con la privatización de la compañía estatal.

A partir del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, con la creación de la *Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República* en 1999, los recursos del PMSS, con financiación del BIRD y contrapartida de los Estados,

iniciaron, en su mayor parte, la gestación de algunas empresas estatales para su venta al sector privado, de entre las cuales se destacan: CASAN (Santa Catarina), EMBASA (Bahia) y SANESUL (Mato Grosso del Sul).

Este breve análisis de la política de inversiones desarrollada durante los últimos años nos muestra que el gobierno federal no priorizó la ampliación del acceso a los servicios y la eliminación del déficit, lo que explica la situación recientemente divulgada por el IBGE. El objetivo de las acciones del gobierno federal en el campo del saneamiento era otro: llevar a cabo las privatizaciones de las compañías estatales y levantar recursos para cubrir los desequilibrios de la política económica. En este sentido era preciso llevar a cabo la privatización de la gestión en los municipios donde la explotación de los servicios se presentaba más rentable, la mayor parte de ellas localizadas en regiones metropolitanas.

En este momento, el foco de la discusión sobre los cambios en la gestión de los servicios pasó a ser las regiones metropolitanas. La cuestión central pasó a ser la titularidad de los servicios (*direito de concessão da exploração dos serviços* [derecho de concesión de la explotación de los servicios]), en el caso de los municipios localizados en estas regiones.

Según la Constitución artículo 30, inciso I, la titularidad sobre los servicios públicos de interés local pertenece a los municipios. Los servicios de saneamiento presentan características de servicios locales y, por tanto, nos parece que la titularidad del servicio es municipal. Sin embargo, en su artículo 23 (Inciso IX y párrafo único), la Constitución prevé que haya cooperación entre las tres esferas de gobierno en este campo, que estará orientada por normas establecidas en *Lei Complementar*. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso la titularidad municipal era considerada un impedimento a la política de privatización de los servicios, y el artículo 30 de la Constitución pasó a ser cuestionado con base en el artículo 23, alegándose la necesidad de su regulación, a través de *lei complementar*.

El problema de la titularidad ya había sido identificado por el Banco Mundial como fundamental en el proceso de privatización del saneamiento brasileño:

«A solução da questão do poder concedente é o passo crítico para permitir o desenvolvimento proveitoso da participação da iniciativa privada no setor de saneamento no Brasil.»²

[La solución de la cuestión del poder de concesión es el paso crítico para permitir el desarrollo provechoso de la participación de la iniciativa privada en el sector del saneamiento en Brasil].

De hecho, si el *direito de concessão da exploração dos serviços* (titularidad) se centralizara al nivel de los Estados de la federación, disminuirían los agentes que podrían oponerse al proceso de privatización. Además, con la política federal de ajuste fiscal parte de los Estados habían asumido el compromiso con la venta de las empresas. Y, algunos gobiernos estatales de oposición al gobierno federal apoyaban la transferencia de la titularidad a los Estados.

En las Regiones Metropolitanas uno de los factores que pasó a ser alegado para el cuestionamiento de la titularidad municipal fue la existencia de sistemas de producción y distribución de agua compartidos entre diferentes municipios, sistemas, estos, estructurados a partir de las concesiones a las empresas estatales realizadas en la época de institución del PLANASA. Como los municipios no son autónomos en la producción de agua y las redes de distribución están interrelacionadas, los gobiernos estatales, apoyados por la consultoría del PMSS, empezaron a afirmar que los municipios no serían los únicos titulares de los servicios, no pudiendo realizar concesiones. Esta titularidad pasaría de la instancia administrativa superior a la instancia municipal. Como en Brasil no existe una instancia administrativa del nivel de la aglomeración urbana, la titularidad pasaría al gobierno estatal; a éste cabría administrar las concesiones.

La primera tentativa de institucionalizar esta concepción de la gestión por parte del gobierno federal fue el proyecto de ley PL 266, presentado en el Senado Federal por el entonces senador José Serra, en 1996. Según este proyecto de ley, la existencia de un mismo sistema de producción de agua sirviendo a más de un municipio caracteriza

una competencia concurrente entre el poder municipal y el poder estatal, lo que quiere decir que un municipio no puede conceder una parte del sistema a un agente cualquiera, independientemente del Estado.

Posteriormente fue ideado el PL 4147, el proyecto de ley que debería disciplinar el sector de saneamiento en el país. Este proyecto de ley fue sometido al Congreso en febrero de 2001 para ser considerado en régimen de urgencia. El aspecto central del PL 4147 era la cuestión de la titularidad de los servicios, esto es, qué esfera de gobierno debería ser reconocida como el poder concesionario, con autoridad para delegar la gestión de los servicios y de la infraestructura a concesionarios privados.

El PL 4147 preveía la titularidad de acuerdo con la localización de las cuencas hidrográficas que abastecen a las ciudades, lo que estatalizaría el sistema en los municipios donde las fuentes de captación de agua se localizan fuera de sus fronteras. En esos casos, la titularidad de los servicios pasaría automáticamente al responsable de la cuenca hidrográfica suministradora. Si el río fuera municipal, el municipio; estatal, el Estado; federal, la Unión. El proyecto mantiene en la esfera municipal la titularidad de los servicios “de interés local”, o sea, aquellos cuyas actividades, infraestructuras e instalaciones operativas se destinen exclusivamente a la atención de un municipio. En el caso de las regiones metropolitanas, donde predominan sistemas compartidos de producción y distribución de agua, la titularidad de los servicios de saneamiento se retiró a los municipios y transfirió al Estado. El proyecto representó una tentativa de vaciado de competencias políticas de los municipios y, por ello, encontró gran resistencia de los *prefeitos* [alcaldes] de las regiones metropolitanas del País y Distrito Federal.

Entidades representativas de los servicios municipales como ASSEMAE, que representa a 1.700 *prefeituras*, que producen sus propios servicios de saneamiento, y otros aliados se posicionaron radicalmente contra el PL 4147. Basadas en el artículo 30 de la Constitución Federal, tales entidades defienden la titularidad municipal sobre la distribución del agua potable y la recogida de residuos como servicios “intrínsecamente locales”.

² BIRD. “Regulação do Setor de Saneamento no Brasil. Prioridades Imediatas”, 1999.

Esta concepción, que fue objeto de otro proyecto de ley, PL n.º 72, presentado por el senador Adolfo Marinho en 1999, tocaría a los Estados, en las regiones metropolitanas y conurbaciones, determinar el poder concesionario sólo sobre la producción de agua potable y el tratamiento de residuos, siendo los municipios autónomos para organizar la distribución de los servicios. Evidentemente, en estos casos la organización de la prestación de los servicios se haría de forma compartida, incluyendo responsabilidades estatales y municipales.

El PL 4147 también fue objeto de críticas de los empresarios nacionales ligados al sector: En opinión de los empresarios la transferencia a los Estados favorecería, en futuras privatizaciones, a las grandes empresas extranjeras. Con la centralización de los servicios, sólo las empresas con alta capacidad de inversión estarían en condiciones de asumir la gestión de la captación, tratamiento y distribución de agua y alcantarillado en las regiones metropolitanas. Las empresas brasileñas de tamaño pequeño y mediano serían rechazadas. Ningún grupo brasileño tendría capacidad, de concurrir con las extranjeras, o capital para adquirir empresas como CEDAE (en Rio) o EMBASA (en Bahia). De hecho, el poder concesionario en las manos de los municipios permitió que empresas pequeñas y medianas consiguieran entrar en este mercado recién abierto a la iniciativa privada justamente por causa de la pulverización de las concesiones.

La crítica mayor al PL 4147 era que buscaba sobre todo facilitar la privatización de las empresas estatales en la medida en que, al pasar la titularidad a los Estados en regiones metropolitanas, dispensaba de la necesidad de negociar la renovación de los contratos de concesión (o convenios) de los municipios más importantes (en términos de mercado) a las compañías estatales, y así añadir valor de venta a las mismas, valor este perdido en razón del agotamiento de las concesiones originadas en el PLANASA.

La presión de la oposición consiguió deponer la urgencia de la votación del PL 4147 y hasta el final del gobierno Fernando Henrique Cardoso el proyecto no fue votado. Permaneció un vacío institucional en lo que respecta a la política de saneamiento y a la

definición de un marco regulador que orientase la prestación de los servicios.

A lo largo de la década de 1990 se debatió la necesidad de creación de estructuras de regulación y de marcos reguladores para la prestación del servicio. Esta regulación, defendida por diferentes actores del campo del saneamiento, debería retornar tanto al control y fiscalización de los servicios prestados por entes de carácter público, como a las empresas estatales que operaban por concesión de los municipios, como al control y fiscalización de los servicios prestados por empresas privadas. El campo más progresista asocia las ideas de regulación y control social, pensando en la regulación como instrumento indispensable de control público de la prestación de servicios. Consideramos que la necesidad de control público de los servicios de saneamiento es incuestionable. Encierra dos presupuestos básicos: el “interés público” debido a que es esencial para la población, y a su característica de “monopolio natural”, actividad donde la existencia de más de un prestador se muestra antieconómica. Un servicio esencial bajo régimen de monopolio exige una regulación bien estructurada de forma que sea garantizada la universalización y para evitar que los ciudadanos, o sean privados del acceso o paguen tasas excesivas por los servicios prestados. La regulación y el control público de estos servicios dependen —más que de la designación formal de competencias al regulador sectorial— de toda una compleja estructura institucional y legal que determina las condiciones reales de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

A pesar de los amplios debates sobre las características de una estructura de regulación para el sector de saneamiento, se inició la nueva década y se avanzó muy poco en lo que concierne al montaje de esa estructura, tanto en el nivel federal, como en el nivel de los Estados y municipios. Comprobamos que muchas de las concesiones al sector privado se hicieron sin la definición de estructuras de regulación y control. En algunos Estados crearon agencias reguladoras estatales, pero la mayor parte de ellas no se estructuraron de forma adecuada para, efectivamente, controlar y fiscalizar la prestación de los servicios. Son, en su mayor parte, agencias con baja capacidad técnica

dirigidas por grupos de “notables”, y sin ningún otro mecanismo de control social.

3. LAS CONCESIONES PRIVADAS REALIZADAS EN LA DÉCADA DE 1990

A lo largo de la década de 1990 cerca de 28 municipios, concentrados principalmente en la región Sudeste, establecieron contratos de concesión (total o parcial) de sus servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado con empresas privadas, estando algunas asociadas o controladas por grupos extranjeros.

Actualmente, las empresas privadas atienden a cerca de cinco millones de usuarios, o alrededor del 4% de la población atendida con agua canalizada y una proporción todavía menor de la población urbana que dispone de red de alcantarillado. Aunque el número de ciudades implicadas sea pequeño, están diversificadas en términos de las características socio-urbanas de los municipios y del contexto político-institucional de la concesión.

El sector privado se interesó primeramente por municipios que ya disponían de servicios autónomos, o que estaban recuperando el control de las concesiones de las compañías estatales. De las 28 concesiones realizadas en el período, 18 se concentran en el estado de São Paulo, abarcando 17 municipios; 6 en Rio de Janeiro, incluyendo 11 municipios (en función de dos consorcios intermunicipales) y sólo una en los estados del Paraná, Espírito Santo, Pará y Mato Grosso. Hay también municipios con servicios a cargo de la concesionaria estatal cuya concesión/privatización fue promovida “desde arriba”, por el gobierno estatal. Entre los últimos se encuentran dos capitales de estado (Manaus y Campo Grande).

La predominancia de las concesiones en São Paulo se debe a los siguientes factores: autarquías municipales poco endeudadas, niveles de cobertura de servicios altos, y disponibilidad de recursos para financiación del BNDES. Por otro lado, en el conjunto de las concesiones predominan municipios con población por encima de 100.000 habitantes. También predominan consorcios de empresas, formados por diferentes grupos nacionales, con participación en consorcios de

empresas extranjeras de entre las cuales se destacan: *Ondeo Services*, Aguas de Barcelona, Aguas de Portugal.

Según evaluaciones técnicas realizadas por el PMSS y el Banco Mundial, se realizaron algunos edictos de licitación dirigidos hacia determinadas empresas, lo que denota poca transparencia y ética en los procesos. Además, la lógica que orientó determinados procesos de privatización en algunos casos no fue la búsqueda de mayor eficiencia y de mejora en la cobertura de servicios. Los procesos de privatización, muchas veces, fueron usados como forma de que *prefeitos* [alcaldes] y *vereadores* [concejales] obtuvieran ventajas personales y dieran lugar al equilibrio de las finanzas municipales, a través de edictos que incluían la compra de activos.

En lo que concierne a las 27 compañías estatales de saneamiento (incluyendo la del Distrito Federal) el proceso de privatización llegó, en algunos casos, a discutirse o iniciarse³. Sin embargo, hasta hoy, sólo dos concesionarias estatales, SANEPAR, del estado del Paraná, y SANEATINS, del estado de Tocantins fueran privatizadas. En SANEPAR el proceso fue estructurado de modo que fueron vendidas el 40% de las acciones de la compañía a grupos estratégicos, manteniendo el gobierno del Paraná, el control del accionariado y gestión. Tres empresas, Andrade Gutierrez, el Banco *Opportunity* (ambas de capital nacional) y el grupo francés Vivendi formaron un consorcio que se convirtió en accionista de la empresa junto con el gobierno del Estado. El control del gobierno estatal sobre la gestión, fue anulado a partir de un contrato posterior entre los accionistas, a través del cuál fue devuelto al consorcio, el control de la empresa. En Tocantins, el control del accionariado de Saneantins fue adquirido por el grupo EMSA, de capital nacional, que posteriormente redujo su participación, pero sigue ejerciendo la gestión de la empresa.

El retraso al proceso de privatización de las compañías estatales, se debe, en parte al hecho de que muchas de ellas estarían extremadamente endeudadas, lo que demanda un proceso de reformulación de

³ SLa lista incluye las compañías estatales de Espírito Santo (CESAN), Bahía (EMBASA), Pernambuco (COMPESA), Ceará (CAGECE), Rio Grande do Norte (CAERN) y Amazonas (COSAMA).

estas empresas, en el sentido de hacerlas más eficientes, rentables y atractivas para el sector privado.

En los principales contratos ya firmados por los municipios que concedieron los servicios a empresas privadas con las que se encontraban en negociación, hubo participación efectiva o interés manifiesto por parte de los grandes grupos internacionales del sector. A pesar del interés de los grupos internacionales y de grupos nacionales en las concesiones de los servicios de saneamiento, sobre todo en áreas metropolitanas, donde la posibilidad de retorno de las inversiones es mayor, el proceso de ampliación del sector privado en la gestión de los servicios tiene como obstáculo, en la década de 1990, la ausencia de un ordenamiento institucional adecuado y de un marco regulador definitivo para el sector, cuya definición fue postergada por divergencias de posición entre los intereses públicos y privados implicados.

Este modelo de oferta privada de servicios, que todavía no se estructuró de forma amplia en Brasil, a nuestro parecer presenta algunos problemas, recurrentes en países de la América Latina que optaron por la privatización, que merecen ser destacados.

- La regulación de la política de saneamiento deja de ser ejecutada a partir de la lógica de los derechos sociales y pasa a estar subordinada y orientada por la lógica del mercado. Los principales perjudicados con la privatización que se anuncia serán las poblaciones urbanas más pobres. Hoy uno de los principales obstáculos para universalizar la atención es la miseria en que vive buena parte de las familias que viven en nuestras ciudades, que las lleva a buscar formas de vivienda irregular, sin acceso a servicios e infraestructuras de saneamiento. Llevar a cabo la instalación de esas infraestructuras en esas áreas es una tarea extremadamente compleja, que difícilmente será realizada dentro de una perspectiva de provisión de servicios siguiendo una lógica de mercado.
- La necesidad de regulación de este servicio de utilidad pública, el saneamiento, es incuestionable. Siendo un

servicio esencial prestado bajo el régimen de monopolio, el saneamiento exige regulación a fin de garantizar su universalización y evitar que los ciudadanos o sean privados del acceso o paguen tasas excesivas por los servicios prestados. Sin embargo, la simple creación de organismos reguladores centrados en las dimensiones económicas de los servicios y formados por notables, como viene ocurriendo, no garantiza el control público sobre la oferta.

- El énfasis político en la ampliación de las concesiones privadas compromete, en la práctica, el rescate del concepto de saneamiento ambiental, por la desintegración del planeamiento integrado y por la desarticulación de la ejecución de las acciones de abastecimiento de agua, alcantarillado, gestión de residuos sólidos, drenaje y control de vectores. Ésta hace todavía más difícil la necesaria integración entre el saneamiento básico y las acciones del municipio hacia la provisión de otras infraestructuras y urbanización en los barrios pobres de las ciudades.

Estos *impasses* hacen que en nuestra perspectiva la opción para la privatización no sea el camino para hacer posible el acceso de las poblaciones urbanas más pobres a los servicios.

5. EL GOBIERNO LULA Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN LAS ÁREAS URBANAS

Ante el marco encuadrado por el grave déficit en saneamiento y por la reducción de las inversiones que caracterizó el período precedente, el gobierno Lula comenzó, en 2003, con grandes tareas a ejecutar. Algunos avances en el campo de la estructura organizativa y de la definición de la política se alcanzaron con la creación del Ministerio de las Ciudades, y dentro de este ministerio de la *Secretaria Nacional de Saneamento*. Se organizó un grupo de trabajo interministerial que tiene entre sus principales tareas

racionalizar, articular e integrar los programas, con el objetivo de acabar con la dispersión de recursos y esfuerzos que caracterizó al gobierno anterior (80 acciones dispersas en 15 programas, bajo la responsabilidad de 8 ministerios y dos instituciones financieras). Sin embargo, en el campo de la financiación, todavía estamos en fase de definiciones, dependiendo de decisiones relativas a la política macroeconómica.

Con relación a la cuestión de la privatización como alternativa para ampliar inversiones y la accesibilidad a los servicios no existe una posición definitiva dentro del gobierno Lula. En realidad, en el interior del Ministerio de las Ciudades comprobamos una gran defensa de la gestión pública, pero en los otros Ministerios que definen la política económica confirmamos posiciones favorables a las concesiones al sector privado. Lo que se revela en las actitudes tomadas: si, por un lado, el gobierno Lula dejó de apoyar activamente la privatización de este sector a través de iniciativas como la retirada del Proyecto de Ley 4147/01 y el bloqueo a los empréstitos del BNDES y de la *Caixa Econômica*, volvieron a financiar concesionarias privadas y nuevos procesos de concesión, por otro, hay evidencias de posiciones internas divergentes a este respecto: el área económica del gobierno ha demostrado ser favorable al aumento de la participación privada en el área de infraestructura, incluyendo el saneamiento, especialmente dentro del esquema de *Parceria Público-Privado* (PPP) hecho público recientemente por el *Ministério del Planejamento*.

A pesar de estas divergencias, un primer hito del gobierno Lula en la definición de una política más clara para el sector de saneamiento fue la *Conferência das Cidades*. Realizada en octubre de 2003, tras un amplio proceso participativo desarrollado previamente en municipios⁴ y Estados, la *Conferência das Cidades* tenía entre sus objetivos elegir el *Conselho Nacional das Cidades*, que va a proponer y planear el *Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano* [Programa Nacional de Desarrollo

Urbanístico] y las políticas sectoriales para las áreas de vivienda, saneamiento, transporte, derecho urbanístico, regularización fundiaria y regiones metropolitanas. Durante la *Conferência*, delegados venidos de todo el país debatieron propuestas llevadas por las *conferências* municipales y estatales recogiendo temas relativos a las diferentes políticas sectoriales.

Las entidades ligadas al sector de saneamiento, de entre las cuales destacamos el *Frente Nacional de Saneamento*, ASSEMAE, ABES (*Associação Brasileira de Engenharia Sanitária*) y AESBE (*Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais*) trasladaron un conjunto de propuestas donde se pueden observar algunos consensos y algunos puntos polémicos.

Los puntos consensuales fueron: la garantía de la gestión pública de los servicios, y la negación de la privatización como alternativa viable para la ampliación del acceso a los servicios; la necesidad de ampliación de la financiación como camino necesario para llevar a cabo la universalización del acceso a los servicios, teniendo como principio la idea de que las inversiones en saneamiento son inversiones en salud pública y, por tanto, no son onerosas para la deuda pública; la necesidad de definición de una política nacional de saneamiento y de sus instrumentos, la defensa de una gestión democrática, garantizando la participación de la sociedad civil en la definición de políticas y o control social de la prestación de los servicios.

El punto más polémico fue la definición de la titularidad en el caso de sistemas de interés común, o sistemas compartidos, situación que caracteriza a la mayor parte de las regiones metropolitanas del país. Se confrontaron dos posiciones: i) la propuesta de garantía de la titularidad municipal y autonomía de los municipios en la selección del modelo de gestión a ser adoptado, con diferentes posibilidades de cooperación entre los municipios que componen las regiones metropolitanas, defendida por el *Frente Nacional de Saneamento* y por la ASSEMAE; ii) la gestión regionalizada, con los municipios delegando la gestión en las *Companhias Estaduais de Saneamento*, defendida por la ABES y la AESB.

⁴ Según informaciones de la *Comissão de Desenvolvimento Urbanos e Interior* fueron realizadas 3457 conferencias preparatorias en los municipios.

6. LA TITULARIDAD MUNICIPAL Y LA GESTIÓN REGIONAL EN LAS REGIONES METROPOLITANAS: DOS PROPUESTAS CONFRONTADAS

Los servicios locales, como abastecimiento de agua y alcantarillado, pueden ser, de hecho, de interés común a diferentes municipios, dentro y fuera de las regiones metropolitanas, pero no por eso dejan de ser locales. Lo mismo que las unidades de producción de agua y de residuos sirven a varios municipios de una región, los servicios de distribución de agua y recogida de residuos pueden ser definidos como típicamente locales. En este sentido coincidimos con la propuesta que salió victoriosa de la *Conferência das Cidades* de defensa de la titularidad municipal, lo mismo para los municipios que para las regiones metropolitanas, donde los sistemas son compartidos.

Reconocemos que, cuanto más próxima la instancia federativa gestora de los servicios esté del nivel local, más efectividad puede obtenerse con las actuaciones. Para que exista efectividad de la sostenibilidad social y ambiental de los servicios y de las realizaciones son esenciales dos aspectos: el control social de la gestión y la integración de las políticas.

El examen de las diferentes experiencias de gestión de los servicios nos muestra que la titularidad municipal permite, de hecho, un mayor control de los usuarios de la gestión y la participación de los mismos en la definición de las políticas vía *Conselhos Municipais* [Concejos Municipales] o vía Presupuesto Participativo (como en el caso de los municipios de Santo André, Porto Alegre y Recife). Además, es evidente que estos servicios tienen una relación estrecha con las políticas de regulación del uso del suelo y de la salud, que son políticas locales. La titularidad municipal permite que la política de saneamiento se desarrolle de forma integrada y articule las otras políticas locales, posibilitando, de hecho, la articulación de las actuaciones de abastecimiento de agua, alcantarillado, drenaje y recogida de residuos con las actuaciones de regulación del uso del suelo. La integración de las actuaciones es fundamental para llevar a cabo el acceso a un conjunto de servicios en áreas de ocupación

irregular, como las *favelas*. Además, la titularidad municipal permite que se integren, en el nivel local, políticas de saneamiento y salud, para llevar a cabo acciones y programas de carácter preventivo y de carácter correctivo más enfocado, hacia enfermedades de propagación hídrica.

La mayor parte de las experiencias de gestión regionalizada, dentro del modelo tradicional de concesiones a empresas estatales, establecido en la época del PLANASA, se mostraron ineficaces en estos dos campos: integración de políticas y control social de la gestión. Las actuaciones de las Compañías Estatales se caracterizaron por la opacidad, centralismo y autoritarismo en la definición, elaboración e implementación de programas y actuaciones específicas. Estas actuaciones, durante mucho tiempo, fueron reguladas por la imposición de contratos de concesión al mismo tiempo notariales y leoninos, con una vigencia de 25 años, que excluían la posibilidad de participación de los municipios y desconocían mecanismos de control social.

Gran parte de las compañías estatales se estructuraron de forma que fueran las únicas que dispusieran de la información, y la capacidad técnica para operar los servicios. Para esto, contaron con el apoyo del gobierno del Estado, que en muchos casos, usaba las promesas de inversiones en los municipios como instrumento de negociación política. En este sentido las actuaciones de saneamiento implementadas por las compañías estatales en los territorios metropolitanos no buscaban articular las políticas urbanas locales. Hasta hoy, compañías como la CEDAE, que disfrutaban de la concesión de los servicios de prácticamente todos los municipios de la región metropolitana de Río de Janeiro, mantienen este modelo de gestión.

No podemos negar, sin embargo, que el comportamiento de algunas compañías estatales se ha modificando, ya sea por influencia de los gobiernos estatales con perfil más democrático, sea por la presión de los municipios, sobre todo los de ejercicio con superávit, que no aceptan más contratos de concesión que los que reconocen sus prerrogativas de titular de los servicios. En realidad, estamos lejos de los tiempos de abundancia de recursos financieros federales para las compañías estatales y estas tienen poco que ofrecer en términos de nuevas

inversiones, incluso en los municipios donde operan con retorno financiero significativo. Algunos municipios con superávit optan por asumir la gestión de los servicios, como recientemente el municipio de São Paulo, lo que obliga a las compañías estatales a establecer nuevos patrones de actuación y de relación para que puedan ser mantenidas las concesiones.

Comprobamos que todavía existen nuevas posibilidades para la gestión de los servicios, a través del establecimiento de diferentes acuerdos de cooperación municipal, como los consorcios intermunicipales, que se pueden articular, por ejemplo, en torno a la cuestión del tratamiento de residuos dentro de un determinado cauce del desagüe. Estos formatos también pueden ser utilizados para la definición de soluciones para el destino final de los residuos sólidos, y son alternativas fundamentales para equilibrar la cuestión de la sostenibilidad ambiental en el territorio metropolitano. La titularidad municipal es, desde nuestra perspectiva, el formato que mejor permite la cooperación entre los entes federados a través de diferentes formatos. La cooperación se puede hacer entre municipios o incluso entre Estado y municipios, integrando la gestión de los servicios en los territorios de las regiones metropolitanas, permitiendo el mantenimiento de subsidios para los municipios menores, o para aquellos que se sitúan en las periferias metropolitanas, más pobres y que enfrentan situaciones más graves de precariedad de servicios.

Además, la titularidad municipal no excluye la posibilidad del municipio de optar por conceder la prestación de los servicios a empresas estatales, sobre todo, si ésta se presenta como solución más interesante para llevar a cabo la universalización del acceso a los servicios en el territorio municipal. No es verdad el argumento de la AESB de que la titularidad municipal haría inviable las concesiones de los municipios con mayor número de obligaciones y población con mayor renta y mayor capacidad de pago a las empresas estatales. Las concesiones se pueden mantener dependiendo de lo que la empresa estatal pueda ofrecer. Es el caso del municipio de Belo Horizonte que en 2000 renegó la concesión con la compañía estatal, COPASA, con nuevas bases, que implicaban un gran

control por parte de los municipios sobre diferentes aspectos de la gestión de los servicios, como la definición de las tarifas y de un programa de inversiones.

Reconociendo que la titularidad municipal debe estar garantizada en las regiones metropolitanas y que, ésta no implica la necesaria municipalización de los servicios, volvamos a la cuestión que originó nuestra reflexión: ¿qué modelo de gestión de los servicios es el más adecuado para estas áreas, que sea eficaz en términos sociales, esto es, en el sentido de la universalización del acceso, viabilizando el acceso a los servicios de las poblaciones urbanas más pobres, y en términos ambientales, la gestión municipalizada o la gestión vía concesión a compañías estatales?

Todavía es muy difícil comparar el rendimiento de modelos de gestión municipales y regionales, pues no disponemos de datos que nos permitan aislar la actuación de las compañías estatales en el territorio metropolitano. Los datos del SNIS, *Sistema Nacional de Informações em Saneamento* presentan informaciones sobre la actuación general de las compañías estatales (prestadores de servicios regionales), y prestadores locales, como DMAE, del municipio de Porto Alegre, tales como el índice de pérdidas, tarifas practicadas, gastos del servicio por m³ facturado, todavía no es posible aislar las informaciones de las compañías estatales para las regiones metropolitanas. Podemos, sin embargo, identificar en regiones metropolitanas, como São Paulo y Rio de Janeiro, donde predomina la gestión por compañías estatales, actuaciones muy diferenciadas en lo que atañe a la universalización de los servicios. Mientras que en la región metropolitana de São Paulo los servicios de abastecimiento de agua están universalizados⁵, en la Región Metropolitana de Rio de Janeiro todavía tenemos carencias muy graves en el acceso a estos servicios en regiones de la Baixada Fluminense donde los municipios de Queimados y Japeri, tienen en torno al 30% de domicilios sin acceso a la red general. De todas formas, los datos disponibles todavía no nos permiten evaluar que modelo es más

⁵ Datos de la SBESP indican 100% de población abastecida en la región.

eficaz para la gestión de los servicios en las regiones metropolitanas, pues el modo de actuación de las compañías estatales e incluso de los servicios municipales están influenciados por condiciones ligadas a las particularidades de las realidades regionales y locales. Esta evaluación depende de una investigación de campo más detallada que pretendemos llevar a cabo a través del *Observatório das Metrôpoles*. Sin embargo, un hecho esencial debe ser destacado, independientemente del modelo de gestión adoptado: es fundamental para la consecución de los objetivos de universalización del acceso y sostenibilidad ambiental la cooperación entre Estado y municipios metropolitanos en la gestión de los servicios de saneamiento. El carácter sistémico e integrado de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado y su organización en términos de cuencas hidrográficas implican una organización territorial que va más allá de los límites administrativos municipales. Un río que recibe las aguas usadas, tratadas o no, aunque tenga su curso restringido al territorio municipal, va a desaguar en otro río, que probablemente se localizará otro municipio. Esto implica necesariamente pensar soluciones a escala de cuenca. El planeamiento y definición de soluciones técnicas ambientalmente sostenibles debería, por tanto hacerse en el ámbito

metropolitano. Las inversiones a realizar en los territorios municipales ejecutadas por entidades municipales o por una compañía estatal, deben respetar este macro-planeamiento, que a su vez debe respetar directivas de desarrollo urbanístico municipales. Este formato de gestión, no es, de ninguna manera contradictorio con respecto a la titularidad municipal. En las últimas décadas se observó una grave deficiencia en las propuestas de planeamiento metropolitano en función de la fragmentación gubernamental, de disputas político-partidarias y una situación de competencia entre municipios. El marco del planeamiento metropolitano hoy se puede caracterizar por la dispersión de agencias sectoriales, por la multiplicación de estructuras de planeamiento ineficientes, y por la falta de articulación entre actuaciones sectoriales. La universalización del acceso a los servicios de saneamiento y la estructura equilibrada del modo de gestión de los servicios dirigidos hacia la sostenibilidad ambiental pasan necesariamente por el cambio de este marco, y por retomar el planeamiento metropolitano sobre nuevas bases, diferentes de la forma autoritaria de la década de 1970, pautado en una propuesta de cooperación real entre actores institucionales.

Traducción del portugués: PPG.

BIBLIOGRAFÍA

- BRITTO, A. L. (2004): «Gestão de Serviços de Saneamento em Áreas Metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental». *Anais del IX Encontro Nacional de la ANPPAS, Indaiatuba, SP, maio de*.
- (2001): «A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública». *Anais del IX Encontro Nacional de la ANPUR.*, ANPUR: 1080-1093. Rio de Janeiro.
- FRENTE NACIONAL DE SANEAMIENTO (2000): *Saneamento no Brasil. Subsídios para o debate parlamentar. Informações básicas para o posicionamento sobre a política e a regulamentação do setor.* março.
- MONTENEGRO, M. H. (1999): *Retomar os Financiamentos do FGTS para o Saneamento.* Câmara dos
- Deputados. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília.
- VARGAS, M. C. (2003): *Privatização dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil: lições de três estudos de caso a região sudeste.* Projeto PRINWAS: Obstáculos e condições para o envolvimento do capital e da empresa privada em serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na América Latina e África: buscando a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Relatório D7, agosto.
- ZVEIBEL, V. Z. (2003): *Reforma do Estado e a Gestão do Saneamento: uma trajetória incompleta.* Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz.

SIGLAS

AESBE: *Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais.*

ABES: *Associação Brasileira de Engenharia Sanitária.*

ASSEMAE: *Associação de Serviços Municipais de Água e Esgotos.*

BIRD: *Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento.*

BNDES: *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.*

CAERN:

CAGECE: *Companhia de Água e Esgoto de Ceará.*

CASAN: *Companhia Catarinense de água e Saneamento.*

CEDAE: *Companhia Estadual de Águas e Esgoto.*

CESAN: *Companhia Espírito-Santo Santense de Saneamento.*

COMPESA: *Companhia Pernambucana de Saneamento.*

COPASA: *Companhia de Saneamento de Minas Gerais.*

COSAMA: *Companhia de Saneamento do Amazona.*

DMAE: *Departamento Municipal de Água e Esgotos.*

EMBASA: *Empresa Baiana de Água e Saneamento.*

FCP/SAN: *Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento.*

FGTS: *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.*

PLANASA: *Plano Nacional de Saneamento.*

PMSS: *Programa de Modernização do Setor de Saneamento.*

SABESP: *Superintendencia do Abastecimento de Água do Estado de São Paulo.*

SANEATINS: *Companhia de Saneamento de Tocantins.*

SANEPAR: *Companhia de Saneamento de Panepar.*

SANESUL: *Empresa De Saneamento, S. A.*

SNIS: *Sistema Nacional de Informações em Saneamento.*

Límites y posibilidades de la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda en Brasil después del Estatuto de la Ciudad

Edésio FERNANDES

Profesor de la Universidad de Londres; Coordinador del IRGLUS.

RESUMEN: La aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001 ha abierto nuevas posibilidades para la democratización de las condiciones tradicionales y excluyentes de acceso al suelo urbano y a la vivienda en las ciudades brasileñas. Este artículo examina algunos aspectos del proceso de construcción conceptual e institucional del nuevo paradigma socio-jurídico que esta en la base del Estatuto de la Ciudad y de las políticas de acceso al suelo urbano y a la vivienda recientes en Brasil, especialmente para discutir los principales procesos, mecanismos e instrumentos existentes hoy en el país para la democratización del acceso al suelo y a la vivienda, así como para identificar los principales obstáculos que deben ser superados por los gobiernos y por la sociedad brasileña para el enfrentamiento del creciente proceso de desarrollo urbano informal.

DESCRIPTORES: Política urbanística. Política de vivienda. Estatuto de la Ciudad. Brasil.

1. INTRODUCCIÓN

El día 10 de julio de 2001 fue aprobada en Brasil la importante Ley Federal n.º 10.257, llamada “Estatuto de la Ciudad”, que regula el capítulo original sobre la política urbana aprobado por la Constitución Federal de 1988 (arts. 182 y 183) [véase Sec. Doc. en este n.º de *CyTET*]. La nueva ley seguramente servirá para dar un soporte jurídico más consistente a las estrategias socio-políticas y a los procesos político-institucionales de planeamiento urbanístico, y sobre todo a la acción de aquellos gobiernos municipales que se comprometen en enfrentar las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que vienen afectando directamente la vida de

una enorme parte —82% de la población total— de los brasileños que viven en ciudades. Reconociendo el rol fundamental de los municipios en la formulación de las directrices del planeamiento urbanístico, así como en la dirección del proceso de gestión de las ciudades, el Estatuto de la Ciudad no solamente ha consolidado el espacio de la competencia jurídica y de la acción política municipal abierto por la Constitución Federal de 1988, sino también lo ha ampliado de manera significativa. En especial, el Estatuto de la Ciudad ha abierto nuevas posibilidades para la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda en las ciudades brasileñas. Más de diez años de discusiones y modificaciones fueron necesarios para que el proyecto de ley —que a su vez era una nueva encarnación de otros diversos anteproyectos discutidos a lo largo de décadas— fuera finalmente aprobado. El texto final de la ley

Recibido: 18.11.2004
e-mail: edesiofernandes@compuserve.com

revela todas las dificultades del tenso proceso de negociación y regateo que se dio entre los diversos intereses existentes acerca de la cuestión del control jurídico del desarrollo urbano. Después de ser aprobada por el Congreso Nacional el 18 de junio de 2001, la nueva ley fue trasladada hacia la sanción y/o vetos del Presidente de la República, provocando una polémica entre juristas, fomentada, por los sectores contrarios a la aprobación de varios de los principios e instrumentos de la nueva ley, en el sentido de argumentar su inconstitucionalidad y así justificar el veto presidencial. Al final de este proceso, fueron vetadas solamente algunas disposiciones sobre cuestiones específicas, pero la controversia jurídica no finalizó completamente todavía. Sin embargo, creo que, al regular el capítulo constitucional sobre la política urbana, el Estatuto de la Ciudad consolidó un nuevo orden jurídico-urbanístico en Brasil y confirmó de manera inequívoca el Derecho Urbanístico como una rama autónoma del derecho público brasileño. En lo que respecta a la relevancia de los nuevos instrumentos jurídicos y urbanísticos creados y/o regulados por la ley federal, creo que la principal importancia del Estatuto de la Ciudad se debe al marco conceptual socio-jurídico consolidado que, debidamente asimilado, deberá tomarse como referencia medular para la debida comprensión e interpretación de las muchas y complejas cuestiones jurídicas intrínsecas al proceso de uso, ocupación y división del suelo urbano y a las políticas sociales de vivienda, así como para dar soporte jurídico adecuado a las prácticas político-institucionales y administrativas de gestión urbanística¹.

Este artículo pretende únicamente explorar algunos de los aspectos de este proceso de construcción conceptual e institucional del nuevo paradigma socio-jurídico que está en la base del Estatuto de la Ciudad y de las políticas de acceso al suelo urbano y a la vivienda en Brasil, especialmente para discutir los principales procesos, mecanismos e instrumentos existentes para la democratización de acceso al suelo y a la vivienda, así como para

identificar los principales obstáculos que deben ser superados por los gobiernos y por la sociedad brasileña para afrontar el proceso creciente de desarrollo urbano informal.

2. LAS DIMENSIONES DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD

La nueva ley federal tiene cuatro dimensiones fundamentales:

- 1) consolida un nuevo marco jurídico-político conceptual para el planeamiento urbanístico;
- 2) reglamenta y crea nuevos instrumentos urbanísticos para la construcción de un orden jurídico socialmente justo e incluyente por los municipios;
- 3) apunta procesos político-jurídicos para la gestión democrática de las ciudades; y
- 4) propone instrumentos jurídicos para la regularización de los asentamientos informales en áreas urbanas.

La debida utilización de las posibilidades de la nueva ley depende, fundamentalmente, de la comprensión de su significado y alcance en el orden jurídico brasileño, sobre todo en lo que toca a la nueva concepción de la propiedad urbana.

2.1. Un cambio paradigmático

A pesar de estar muy a menudo enmascarada por discusiones aparentemente técnicas acerca de los aspectos formales, lo que siempre estuvo en juego durante el largo proceso de discusión sobre la nueva ley —dentro y fuera del Congreso Nacional— fue, y todavía es, la fuerte resistencia de los grupos conservadores ligados al sector inmobiliario, a la nueva concepción propuesta por la Constitución Federal y consolidada por el Estatuto de la Ciudad dada al derecho de propiedad inmobiliaria urbana, que es el principio constitucional de la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad. Como último análisis, cualquier ley urbanística o ambiental implica materializar el principio de la función social de la propiedad.

¹ Para una discusión sobre la manera en como los estudios urbanos y jurídicos en Brasil han considerado la dimensión jurídica del fenómeno de urbanización, véase FERNANDES (1998a).

Se trata del principio que venía repitiéndose en todas las constituciones brasileñas desde 1934, sin que hubiera sido claramente definido o debidamente aplicado a través de la creación de mecanismos e instrumentos constitucionales y legales que permitieran y garantizaran su cumplimiento. Solamente en la Constitución Federal de 1988 el principio de la función social de la propiedad encontró una fórmula consistente, que pudo ser así sintetizada: el derecho de propiedad inmobiliaria urbana esta asegurado desde que cumple su función social, que a su vez es aquella determinada por la legislación urbanística, sobre todo en el contexto municipal. Es función del gobierno municipal promover el control del proceso de desarrollo urbano, a través de la formulación de políticas de ordenamiento territorial y de vivienda en las cuales los intereses individuales de los propietarios necesariamente coexisten con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad como un todo.² Consecuentemente, fue dado al poder público el poder de, a través de leyes y diversos instrumentos urbanísticos, determinar la medida posible en este equilibrio entre los intereses individuales y colectivos en cuanto a la utilización de este bien no renovable esencial para el desarrollo sostenible de la vida en las ciudades, que es, el suelo urbano.

Con todo, el principio de la función social de la propiedad todavía es, en gran medida, una figura retórica en Brasil, ya que hace mucho que la acción de los sectores privados ligados al proceso de desarrollo urbano ha sido pautada por otro principio, que es el del derecho de propiedad individual no restringido. La base jurídica de este principio ha sido regulada por el Código Civil de 1916, aprobado cuando menos del 10% de los brasileños vivían en ciudades, en el contexto de un país todavía fundamentalmente agrario, pero que todavía se encuentra en vigor. Expresando la ideología del legalismo liberal, el Código Civil de 1916 defendió el principio de la propiedad individual de forma casi absoluta. A lo largo del proceso de urbanización intensiva del país durante el siglo XX, y aunque pesen los cambios

drásticos ocurridos en la sociedad brasileña en este período, la acción del poder público en el control del desarrollo urbano ha encontrado obstáculos en los principios civiles, que todavía orientan gran parte de la doctrina jurídica y de las interpretaciones de los tribunales. Solamente en 2003 el Código Civil fue modificado, finalmente adoptando —pero de manera tímida— la concepción de la función social de la propiedad, pero las controversias jurídicas existen todavía³.

Rompiendo con la tradición civilista y con la concepción individualista de los derechos de propiedad inmobiliaria y culminando así un proceso de reforma jurídica que empezó en la década de 1930, lo que la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Ciudad proponen, es exactamente este cambio de perspectiva, es decir, partiendo del nuevo paradigma conceptual de comprensión e interpretación, sustituir el principio individualista del Código Civil por el principio de la función social de la propiedad. Dígase de paso que, hace mucho que el nuevo paradigma se encuentra presente de manera esencial en el orden jurídico de muchos de los países capitalistas más desarrollados. Cabe a los municipios promover la materialización del paradigma de la función social de la propiedad y de la ciudad por medio de la reforma del orden jurídico-urbanístico municipal.

Antes de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, la resistencia al principio constitucional de la función social (igual que otras leyes urbanísticas, sobre todo las leyes municipales) era frecuentemente expresada a través del argumento jurídico —equivoco, pero eficiente— de que el capítulo constitucional no sería autoaplicable, con lo que era necesario que una ley federal lo regulara, ya que solamente otra ley federal podría modificar los principios del Código Civil sobre el derecho de propiedad. A falta de una ley federal que tratase del proceso de desarrollo urbano, la acción del poder público en este campo tenía que ser justificada por malabarismos intelectuales relacionando diversos principios constitucionales en vigor que trataban de aspectos parciales de la cuestión. Más de doce años después de la

² Para una discusión del principio de la función social de la propiedad en el contexto de la Constitución Federal de 1988, véase FERNANDES (1995; 1998c) y SAULE, Jr. (1997).

³ Para un análisis histórico de los procesos y discusiones conceptuales e ideológicas que engendraron la formulación del Código Civil de 1916, véase GRINBERG (2001).

instauración de la Constitución de 1988, una ley federal finalmente entró en vigor, con lo que este viejo argumento ya no podía ser utilizado.

La verdad es que, por tratarse de un tema tan esencial del orden económico capitalista, la discusión sobre los derechos individuales de propiedad está con frecuencia recorrida por representaciones ideológicas no siempre explícitas, generando situaciones ambiguas y actitudes contradictorias por parte del poder público, incluso del poder judicial, de los juristas y de la propia sociedad. Son muchos los “mitos” que deben ser aclarados para que esa discusión se centre en un marco de mayor objetividad, apoyado en análisis conceptuales e investigaciones empíricas, de acuerdo con los principios de racionalidad académica más evidentes y en consonancia con los principios contemporáneos expresados en los diversos tratados y convenciones internacionales que Brasil ha firmado frecuentemente.

Basándose en muchas de las críticas a la nueva ley, se percibe una visión ideológica común en los juristas conservadores de que existiría un único derecho de propiedad, “natural”, intocable, casi sagrado: es necesario que los juristas entiendan que, tanto en el ordenamiento jurídico brasileño como en el del resto de países capitalistas, no se menciona la definición jurídica del derecho de propiedad como ‘ahistórica’, pues todo orden jurídico es histórico, cultural y políticamente producido y modificado. Al centrarse en exceso en el positivismo y el formalismo jurídico, conscientemente o no, estos juristas han estado al servicio de intereses económicos que ven solamente en las ciudades el refugio para la acumulación del capital, sin preocuparse de otros intereses sociales y ambientales que hacen referencia a la utilización del suelo urbano y de los bienes inmobiliarios.

Además, argumentar que en el orden jurídico brasileño existe un concepto único de derecho de propiedad es una falacia: son muchas las formas de derecho de propiedad inmobiliaria, mobiliaria, pública, privada, rural, urbana, intelectual, financiera, industrial, etc., así como son diversas las relaciones sociales establecidas en torno a ellas, siendo cada forma específica tratada de manera diferente por el orden jurídico. El principio liberal del Código Civil ya ha sido profundamente modificado en lo que se

refiere a estos derechos, permitiendo la intervención creciente del Estado en el dominio económico de la propiedad hasta tal punto que hoy se discute la conveniencia o no de la retirada del Estado del escenario económico y el nuevo lugar sea del mercado. Es en lo que se refiere a una forma específica de propiedad —la propiedad inmobiliaria— donde todavía no ha sido reformado el liberalismo jurídico clásico por el Estado brasileño, por razones históricas y políticas⁴.

Proceder a ese cambio de paradigma, sobre todo en el contexto de las decisiones judiciales, es de fundamental importancia. La tradición incipiente de estudios jurídicos urbanísticos en Brasil tiende a ser esencialmente legalista, reforzando el principio civil del derecho de propiedad individual y no restringido. Igualmente con la reforma de 2003, la interpretación dominante del Código Civil todavía considera el suelo y el derecho de propiedad inmobiliaria casi exclusivamente en función de las posibilidades económicas ofrecidas a los propietarios individuales, cuya medida es determinada por los mismos, reduciendo sobre todo el ámbito para la acción del Estado en el control de los procesos de uso y ocupación del suelo urbano para hacer compatibles los diferentes intereses existentes en el desarrollo urbano.

Las ciudades brasileñas —fragmentadas, excluyentes, segregadas, inefaces, caras, contaminadas, peligrosas, injustas e ilegales— son en gran medida el resultado del fracaso del Estado en la reforma del orden jurídico liberal, ya que la lógica especulativa del mercado ve en la propiedad solamente un valor de cambio, es decir, solamente una mercancía y no se da cuenta de las cuestiones sociales y ambientales. Tan importante como aprobar nuevas leyes y crear nuevos instrumentos, es consolidar el paradigma propuesto por la Constitución de 1988 y por el Estatuto de la Ciudad, con el objetivo de reformar para siempre la tradición civilista que está en la base de gran parte de la resistencia ideológica a las políticas urbanas progresistas, y que no considera el papel central de la ley —y de la

⁴ En otro trabajo —*Law and Urban Change in Brazil*— desarrollé ese tema con más profundidad, para identificar los principales papeles que el derecho ha cumplido en el proceso de urbanización brasileño; véase FERNANDES (1995 y 2000b) y FERNANDES & al (1998).

ilegalidad— en el proceso de desarrollo urbano y de gestión urbanística.

El mayor distanciamiento se debe a la necesidad de comprender que el principio de la función social de la propiedad no puede ser confundido con las restricciones administrativas externas al ejercicio del derecho de propiedad, como muchos juristas han afirmado: el principio constitucional es esencial para la propia caracterización y conformación del derecho de propiedad, calificando internamente las formas de uso, gozo y disposición de los bienes inmobiliarios. En ese sentido, el derecho de propiedad inmobiliaria deja de tener un contenido económico predeterminado cuya medida sería dada por los intereses individuales del propietario, y pasa de tener un contenido económico a ser determinado por el poder público —a través de las leyes, planes y proyectos urbanísticos—, una vez también considerados los otros intereses sociales, ambientales y culturales acerca de la utilización del suelo y de los bienes inmobiliarios.

Solamente la instauración inequívoca de ese nuevo marco socio-jurídico conceptual puede llevar a la materialización del nuevo derecho colectivo fundamental creado por la Constitución de 1988, que es el derecho de todos los ciudadanos a tener el desarrollo de sus ciudades planeado de acuerdo, no sólo con los intereses individuales de los propietarios inmobiliarios, sino sobre todo de acuerdo con los intereses sociales de la comunidad —y de la ciudad— como un todo. Esa también es la condición para la materialización del otro derecho social reconocido en 2000 por una enmienda constitucional, como es, el derecho a la vivienda.

2.2. Nuevos instrumentos urbanísticos

Confirmando y ampliando el espacio constitucional garantizado para la acción de los municipios, el Estatuto de la Ciudad no solamente ha regulado los instrumentos urbanísticos creados por la Constitución de 1988, sino también ha creado nuevas posibilidades jurídicas. Se trata de instrumentos que pueden y deben ser utilizados por los municipios de manera combinada, para promover la regulación

normativa de los procesos de uso, desarrollo y ocupación del suelo urbano y de los bienes inmobiliarios, sino también para inducir los rumbos de tales procesos.

Actuando directamente de esa forma, los municipios brasileños tendrán mejores condiciones para interferir en, y revertir en alguna medida, el patrón y la dinámica de los mercados inmobiliarios productivos formales, informales y sobre todo especulativos, que, tal como operan hoy, han determinado el proceso creciente de exclusión social y segregación espacial en las ciudades brasileñas.

De hecho, la combinación entre los instrumentos reguladores tradicionales del planeamiento urbanístico —zonificación, *loteo*, tasas de ocupación, modelos de asentamiento, coeficientes de aprovechamiento, *gabaritos*, *recuos*, etc.— con los nuevos instrumentos regulados por el Estatuto de la Ciudad —como la determinación de edificación/*loteo*/utilización obligatoria, transferencia del derecho de construir, expropiación-sanción con abono en títulos de la deuda pública, impuesto de bienes inmuebles progresivo; derecho de superficie; el uso del derecho de retracto; y el usucapión especial urbana—, con certeza abrió todo un nuevo y amplio número de posibilidades para la acción de los municipios en la construcción de un nuevo orden urbano que sea al mismo tiempo económicamente más eficiente y políticamente más justo y sensible a las cuestiones sociales y ambientales de las ciudades.

Sin embargo, la utilización de tales instrumentos y la efectividad de las nuevas posibilidades de acción por los municipios dependen fundamentalmente de la definición previa de una amplia estrategia de planeamiento y acción, expresando un “proyecto de ciudad” que tiene necesariamente que ser explicado públicamente por medio de la legislación urbanística municipal, empezando con la ley del Plan Director. También en ese contexto, es de fundamental importancia que los municipios promuevan una amplia reforma de sus órdenes jurídicos de acuerdo con los nuevos principios constitucionales y legales, con el fin de aprobar un marco de leyes urbanísticas compatibles con el paradigma de la función social de la propiedad y de la ciudad.

2.3. La importancia de la gestión urbanística

Otra dimensión fundamental del Estatuto de la Ciudad, y consolidando y ampliando nuevamente los términos básicos de la Constitución Federal de 1988, se refiere a la necesidad de los municipios de promover la debida integración entre planeamiento, legislación y gestión urbanística, para democratizar el proceso de toma de decisiones y así legitimar plenamente un nuevo orden jurídico-urbanístico de naturaleza social. El reconocimiento por los municipios de procesos y mecanismos jurídico-políticos adecuados que garanticen la participación efectiva de los ciudadanos y asociaciones representativas en el proceso de formulación e implementación del planeamiento urbanístico y de las políticas públicas —por medio de encuentros, consultas, consejos, estudios de impactos de vecindario, iniciativa popular para la proposición de leyes y sobre todo por medio de las prácticas del presupuesto participativo— es tomado por el Estatuto de la Ciudad como esencial para la promoción de la gestión democrática de las ciudades. Además, la nueva ley enfatiza la importancia del establecimiento de nuevas relaciones entre el sector estatal, el sector privado y el sector comunitario, especialmente por medio de asociaciones y operaciones urbanas consorciadas, que tienen que darse dentro de un marco jurídico-político claro y previamente definido, incluyendo la creación de mecanismos transparentes de control fiscal y social.⁵

De hecho, algunas de las experiencias internacionales más innovadoras de gestión urbanística están teniendo lugar en Brasil, como el presupuesto participativo introducido por el municipio de Porto Alegre y que viene siendo implementado en diversas ciudades. La aprobación del Estatuto de la Ciudad consolidó un nuevo paradigma, no sólo para la planificación urbana, sino también para la gestión urbanística, especialmente por regular instrumentos jurídicos de implementación de políticas urbanísticas y de vivienda.

Sin embargo, son dos los desafíos más importantes. Por un lado, el debido tratamiento jurídico del derecho de propiedad inmobiliaria debe ser retirado del contexto individualista del Derecho Civil de forma que pueda ser interpretado a partir de los criterios más progresistas —de orden público— del Derecho Urbanístico. Por otro lado, las posibilidades y condiciones ofrecidas por el Derecho Administrativo tradicional en Brasil para la promoción de una gestión urbanística eficiente, justa y democrática tampoco son satisfactorias. Los principios e instrumentos en vigor, limitados, restrictivos y formalistas, no tienen la necesaria flexibilidad y el alcance debido para manejar, y garantizar la seguridad jurídica, las relaciones político-institucionales que están transformándose rápidamente en varios niveles: dentro del entorno estatal más amplio, entre niveles gubernamentales, entre Estado y sociedad, y dentro de la sociedad. Se han formulado diversas estrategias de planeamiento urbanístico basadas en nuevas ideas de gestión urbanística como suelo *criado*, asociación pública-privada, operaciones urbanísticas y operaciones interligadas, privatización y tercerización de la prestación de servicios públicos, aparte del propio presupuesto participativo, pero dichas estrategias —incluso después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad— todavía no encuentran soporte pleno y adecuado en el orden jurídico administrativo.

Más que nunca, dada la extensión y diversidad de los problemas del país, los juristas y urbanistas deben preocuparse no sólo con la interpretación formal de las leyes, sino también de las condiciones de efectividad de las normas y con la necesidad del cumplimiento de las leyes, políticas y programas urbanísticos y de las promesas de reformas socioeconómicas y políticas en ellas contenidas. La cuestión de la gestión urbanística involucra aspectos y consideraciones transdisciplinarias que, más allá de la necesidad de una integración entre los profesionales de las diversas áreas, requieren, entre otros factores, la capacidad técnica y financiera de los gobiernos municipales, la difusión de la información

⁵ La relación entre Derecho Urbanístico y gestión urbanística en Brasil es el tema de la compilación que organicé con contribuciones de colegas de diversas partes de Brasil;

véase FERNANDES (2001b); para una discusión del mismo tema no sólo en el contexto brasileño, sino también internacional, véase FERNANDES (2000a).

sobre las leyes existentes y el combate a la corrupción.

De la perspectiva jurídica más inmediata, la discusión sobre la gestión urbanística —su naturaleza, sus problemas, obstáculos y posibilidades— requiere la integración de tres dimensiones interrelacionadas, como: gestión político-institucional; gestión político-social; y gestión político-administrativa. Las dos primeras dimensiones están tradicionalmente en el ámbito del Derecho Constitucional; la última, en el ámbito del Derecho Administrativo. La propuesta del Estatuto de la Ciudad y del Derecho Urbanístico público es integrarlas de manera renovada.

La gestión político-institucional tiene que ver con las condiciones de organización del Estado, y la verdad es que el “mapa” del federalismo brasileño no coincide con el “mapa” de la urbanización en el país, o sea, el pacto político-institucional federativo no expresa la realidad urbana-territorial creada en el país. Muchos han sido los problemas causados por este descompás fundamental, hasta la promulgación de la Constitución Federal de 1988, varios de ellos se debían a factores y procesos complejos, tales como: las condiciones distorsionadas de la distribución de las competencias legislativas; la falta de autonomía municipal y la centralización de los poderes políticos, jurídicos y financieros; el entorno autoritario de la gestión metropolitana que entró en vigor entre 1973 y 1988; el tratamiento formal idéntico dado a los municipios totalmente diferentes, etc.⁶

A pesar de su importancia, las tentativas de enfrentamiento de tales problemas en el periodo inmediatamente anterior a la convocatoria del Congreso Nacional Constituyente, por ejemplo, a través de la creación de asociaciones y consorcios de los municipios, eran jurídica y políticamente frágiles. Como resultado, surgió el movimiento de “municipalización a cualquier coste” que, para bien o para mal, orientó la formulación de la Constitución Federal de 1988. Desde entonces, aunque pese al reconocimiento de una autonomía municipal relativamente mayor (aunque posteriormente afectada por la Ley de Responsabilidad

Fiscal), diversos problemas siguen afectando las condiciones de la gestión político-institucional, tales como: la falta de tratamiento adecuado de la dimensión metropolitana del ordenamiento territorial; el crecimiento artificial de municipios; relaciones intergubernamentales político-financieras poco sistemáticas, etc. Ese marco ha sido complicado aún más, por el número de problemas fiscales, financieros, sociales, urbanos y ambientales acumulados, y que requieren urgentemente una amplia acción integrada de los entes federativos.

La gestión político-social tiene que ver con la relación amplia entre el Estado y la sociedad. La verdad es que, por varias razones, el orden jurídico-político constitucional todavía no expresa el orden político-social construido en el cotidiano de los procesos políticos del país. Algunos problemas existentes hasta la promulgación de la Constitución Federal de 1988 se referían a la exclusión popular del proceso político, esencialmente autoritario, incluso debido al hecho de que los alcaldes de las capitales no eran elegidos hasta 1982; elección indirecta del Presidente de la República hasta 1988; poder legislativo impedido, en todos los niveles gubernamentales, a proponer leyes en materia financiera y presupuestaria; uso indiscriminado de medidas de excepción como el decreto-ley; sistema electoral excluyente; mecanismos de representación popular viciados; poder judicial sujeto al poder ejecutivo y con estructura obsoleta, etc. Las tentativas de enfrentamiento de estos problemas que fueron formulados sobre todo a partir del final de la década de 1970, con la crisis creciente de legitimidad del Estado y frente al surgimiento de nuevas formas de organización social como movimientos sociales, sindicatos fuertes, etc., dieron como resultado la importante creación de consejos, comisiones y comités con participación creciente de la sociedad civil.

Después de 1988, entre los diversos problemas político-sociales existentes, se puede destacar el hecho de que, aunque la Constitución proponga la combinación entre democracia representativa y democracia

⁶ Véase FERNANDES (1985) para un análisis de los problemas político-institucionales enfrentados y por los a punto de ser enfrentados por el Congreso Nacional Constituyente;

para un análisis crítico del ámbito jurídico-institucional de gestión metropolitana que prevaleció en Brasil entre 1973 y 1988, véase FERNANDES (1992).

directa de variadas formas, el fortalecimiento del poder legislativo ha llevado a tensiones con los mecanismos de participación popular —presupuesto participativo, consejos deliberantes, etc.— que se dan en el seno del ejecutivo; la estructura del poder judicial fue lamentablemente poco alterada; así como el sistema electoral; etc. En fin, son muchos los problemas que necesitan ser urgentemente afrontados.

Desde la perspectiva de la gestión político-administrativa, también hay muchas cuestiones complejas por afrontar. Con la crisis fiscal, la redefinición del papel del Estado originado por las políticas de liberalización, las presiones originadas por la globalización económica, el incremento de la pobreza social, los avances tecnológicos, etc., ha habido una presión creciente de la flexibilidad de la planificación urbana y de la acción administrativa, de tal forma que puedan darse respuestas más rápidas a las cuestiones urbanas. Surgieron entonces los principios de asociación pública-privada, operaciones urbanas, operaciones interrelacionadas y beneficios de la planificación, siempre con énfasis en la idea del regateo, del crédito y de la estimulación. Con base en dichas estrategias, está la crítica a la burocratización excesiva del Derecho Administrativo en vigor, a la rigidez de las reglas que orientan el contrato administrativo, y la inflexibilidad de los principios que rigen la relación entre el Estado y el sector privado. Con todo, otros problemas igualmente serios tienen origen en los cambios en las prácticas de la gestión político-administrativa: las nuevas estrategias adoptadas frecuentemente no se han basado en criterios transparentes, la seguridad jurídica de las nuevas relaciones entre el sector estatal y el sector privado ha sido cuestionada, la falta de criterios y de control en las decisiones tomadas han hecho que nuevos espacios hayan sido abiertos para la corrupción, el favor político y amiguismo, etc.

También en el contexto de la gestión urbanística es fundamental que el paradigma del Estatuto de la Ciudad esté plenamente consolidado, para crear una verdadera esfera pública que no sea reducida al sector estatal y que sea efectivamente democrática y participativa, para que así sea materializado el otro nuevo derecho colectivo creado por la Constitución Federal de 1988, que es, el

derecho colectivo a la participación directa e indirecta de todos en el proceso de gestión de las ciudades. Es necesario que los municipios promuevan una reforma comprensiva de sus leyes y procesos de gestión político-institucional, político-social y político-administrativa, para llevar a cabo y ampliar las posibilidades reconocidas por el Estatuto de la Ciudad.

3. AFRONTANDO EL PROCESO DE DESARROLLO URBANÍSTICO INFORMAL

La otra dimensión fundamental del Estatuto de la Ciudad se refiere a los instrumentos jurídicos reconocidos para la promoción, por los municipios, de programas de regularización de asentamientos informales, en el contexto más amplio del principio de la Constitución de 1988, de que cabe sobre todo a las políticas públicas municipales promover la democratización de las formas de acceso al suelo urbano y a la vivienda en las ciudades.

El Estatuto de la Ciudad reconoció que la crisis generalizada de la vivienda y la proliferación de formas de ilegalidad urbana en lo que respecta los procesos de acceso al suelo urbano y a la vivienda —producidas por la combinación entre la falta de políticas de vivienda adecuadas; la ausencia de opciones suficientes y accesibles ofrecidas por el mercado inmobiliario; y por el sistema jurídico excluyente que estuvo en vigor hasta la promulgación de la Constitución de 1988— son al mismo tiempo resultado y causa de varios de los problemas urbanos afrontados hoy por los municipios brasileños.

Además de regular los instrumentos jurídicos ya existentes, usucapión especial urbana y concesión de derecho real de uso, que pueden ser aplicados por los municipios para la regularización de ocupaciones, respectivamente, en áreas privadas y en áreas públicas, la nueva ley avanzó al admitir la utilización colectiva de tales instrumentos. Diversos dispositivos importantes fueron aprobados para garantizar el registro de la regularización de tales áreas en las cartas inmobiliarias, que desde hace mucho tienen instalados obstáculos a las políticas municipales de regularización de asentamientos informales.

La sección del Estatuto de la Ciudad que proponía la regulación de un tercer instrumento mencionado en la Constitución de 1988, como es, la concesión de uso especial para fines de vivienda, fue totalmente vetada por el Presidente de la República por razones jurídicas, ambientales y políticas. Sin embargo, gracias sobre todo a la movilización del Forum Nacional da Reforma Urbana, el 4 de septiembre de 2001 fue firmada por el Presidente la Medida Provisional n.º 2.220, que reconoció, en determinadas condiciones, el derecho subjetivo (y no solamente la prerrogativa de la administración pública) de los ocupantes de áreas de propiedad pública—incluso áreas municipales— a la concesión de uso especial para fines de vivienda. La Medida Provisional también establece en que condiciones el poder público municipal puede promover el realojo de los ocupantes de áreas públicas en otras áreas más adecuadas. Se trata de una medida de extrema importancia social y política, pero que ciertamente exigirá un esfuerzo jurídico, político y administrativo articulado de los municipios, para responder a las situaciones existentes de manera jurídicamente adecuada y también de forma compatible con los otros intereses sociales y ambientales de la ciudad como un todo.

3.1. Ciudades ilegales

La proliferación de las formas de ilegalidad en las ciudades, especialmente en el contexto cada vez más significativo de la economía informal es una de las mayores consecuencias del proceso de exclusión social y segregación espacial que ha caracterizado el crecimiento urbano intensivo en los países en desarrollo. Este fenómeno se vuelve aún más importante en lo que se refiere a los procesos socioeconómicos y culturales de acceso al suelo y producción de la vivienda: un número cada vez mayor de personas han tenido que incumplir la ley para tener un lugar en las ciudades, viviendo sin la seguridad jurídica de la tenencia, en condiciones precarias así como insalubres y peligrosas, generalmente en áreas periféricas

o en áreas centrales desprovistas de infraestructura urbana adecuada. Diversos datos de fuentes distintas han revelado que, consideradas dichas formas de acceso al suelo urbano y de producción de la vivienda, entre el 40% y el 70% de la población urbana en las grandes ciudades de los países en desarrollo, así como en Brasil, están viviendo ilegalmente, considerando que tales índices llegan a 80% en algunos casos. Datos recientes de los municipios de Sao Paulo y Río de Janeiro han reconocido que por lo menos el 50% de la población de aquellos municipios viven ilegalmente.

Ese fenómeno complejo ha atraído cada vez más la atención de los investigadores a nivel internacional, y diversas publicaciones importantes recientes han registrado las conclusiones de tales investigaciones⁷. En cuanto a sus especificaciones, esta discusión sobre la ilegalidad urbana tiene que quedar dentro del contexto más amplio de la reflexión sobre el papel central que el derecho—comprendiendo no solamente las leyes existentes, si no también los principios jurídicos, decisiones judiciales y la dinámica más amplia del orden jurídico— ha tenido en la determinación del patrón del proceso de crecimiento urbano en los países en desarrollo. De hecho, la discusión crítica sobre la ley y la ilegalidad en el contexto del desarrollo urbano ha ganado protagonismo en los últimos años, especialmente desde que la Agenda Hábitat de la ONU resaltó la importancia fundamental del Derecho Urbanístico⁸.

No hay más que ignorar que legalidad e ilegalidad son dos caras del mismo proceso social de producción del espacio urbano. La ilegalidad urbanística tiene que ser comprendida no solamente en términos de la dinámica entre sistemas políticos y mercados de suelos, sino también en función de la naturaleza del orden jurídico en vigor, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad inmobiliaria urbana. A partir de la mitad de la década de 1990, también en Brasil juristas y no-juristas han debatido cada vez más las causas e implicaciones del proceso creciente de

⁷ Este es el tema de la compilación *Illegal Cities-Law and Urban Change in Developing Countries* que organicé junto con Ann Varley, con contribuciones de diversos países (1998); véase también FERNANDES (1999c; 2001a).

⁸ Agenda Hábitat es el plan global de acción adoptado por la comunidad internacional en la Conferencia Hábitat II de la ONU, realizada en Estambul, Turquía, en junio de 1996.

ilegalidad en las ciudades, partiendo de, y combinando, diversas perspectivas, jurídica, sociológica, política, económica, ambiental y antropológica.⁹ Diversos estudios han investigado la relación entre la legislación de la planificación urbanística, exclusión social y segregación espacial; más recientemente, otro factor importante está asociado a esa ecuación, que es la creciente violencia urbana¹⁰.

En suma, también como ha indicado la Agenda Hábitat, ha quedado cada vez más claro que la promoción de la reforma urbanística depende en parte de la promoción de una reforma jurídica amplia, sobre todo en lo que se refiere a la regulación de los derechos de propiedad inmobiliaria y del proceso más amplio de desarrollo urbanístico, planificación y gestión. La Campaña Global de la ONU por la Buena Gobernanza Urbana también revela que la promoción de la reforma jurídica ha sido vista por organizaciones nacionales e internacionales como una de las principales condiciones para el cambio del patrón excluyente del desarrollo urbano en los países en desarrollo y en transición, y para la efectiva confrontación de la ilegalidad urbana¹¹. En especial, es fundamental que se reconozca que, en casos como el de Brasil en los que la ilegalidad urbana dejó de ser la excepción y pasó a ser la regla, esta es estructural y estructurada de los procesos de producción de la ciudad, y necesita ser enfrentada como tal, requiriendo la formulación de directrices y estrategias específicas en el contexto más amplio del planeamiento urbanístico y de la gestión urbanística, y no meramente a través de políticas sociales y/o urbanísticas aisladas y marginales.

Hay otros tres aspectos de ese proceso que necesitan ser mencionados, aunque brevemente: juzgando por las reacciones de las autoridades públicas y de la propia opinión pública, parece que existen en Brasil “grados de ilegalidad”, es decir, algunas

prácticas de ilegalidad urbana son más toleradas e igualmente más justificables que otras, que provocan la acción represiva del Estado. En general, se puede decir que la mayor o menor tolerancia de las prácticas de ilegalidad tiene que ver con la existencia de documentos formales —por más jurídicamente precarios que sean— que sugieren una tentativa de continuidad en la cadena de transmisión de las propiedades¹². Además, hay que recordar que las prácticas de ilegalidad en las formas de acceso al suelo y a la vivienda no son sólo restringidas a los pobres. De hecho, son muchos los ejemplos de prácticas ilegales experimentadas entre los grupos más privilegiados en Brasil, que van desde la frecuente falta de respeto a las normas urbanísticas hasta los llamados “condominios cerrados” que, entre otros efectos negativos, impiden la libre circulación de todos en las calles y el libre acceso a las playas, que son bienes de uso común de todos. En cuanto a esas formas de ilegalidad, la regla ha sido la impunidad. Por fin, la crisis generalizada del orden jurídico ha llevado a la proliferación de formas informales de distribución de la justicia, cada vez más “sofisticadas” y asimiladas sobre todo en el cotidiano de las comunidades excluidas del acceso al sistema jurídico oficial. Tales prácticas naturalmente cumplen sus importantes funciones sociales, políticas e ideológicas, pero, en su esencia, el fenómeno es peligroso ya que pone en evidencia los patrones básicos de la organización sociopolítica del país¹³.

3.2. Programas de Regularización de los asentamientos informales

Una de las cuestiones que más han ocupado a los juristas involucrados con la cuestión urbana internacionalmente, así como en Brasil, hace referencia a los programas de regularización de los

⁹ Entre otros colegas juristas que han escrito y publicado frecuentemente sobre el tema, merecen destaque Betania de Moraes Alfonsín, Jacques Alfonsín, Leticia Marques Osorio e Nelson Saule Jr.; entre los no-juristas, deben ser destacados el trabajo pionero de Erminia Maricato y Raquel Rolnik.

¹⁰ Para la discusión de la relación entre legislación, planificación y violencia, véase los resultados de la investigación coordinada por ROLNIK (1999).

¹¹ Véase el sitio del UN-HABITAT-United Nations Programme for Human Settlements (Hábitat)

www.unhabitat.org/govern para información sobre la Campaña Global para la Buena Gobernanza Urbana.

¹² Véase FERNANDES (1997) para una discusión acerca de ese punto.

¹³ Para una discusión más profundizada de ese tema, véase FERNANDES (1999b; 2001a); la tradición de estudios sobre el fenómeno de la justicia informal y del pluralismo jurídico se debe a la contribución pionera fundamental de Boaventura de Sousa Santos.

asentamientos informales que han sido implementados en varios países. Preocupados con las graves implicaciones sociales, económicas, ambientales y políticas del proceso de ilegalidad urbana, sobre todo para la población pobre —y en especial para las mujeres y los niños—, a lo largo de las últimas dos décadas también los administradores y planificadores urbanísticos de diversas ciudades en varios países de Latinoamérica, África y Asia han buscado formular, siempre con mucha dificultad, programas de regularización de la propiedad de tales asentamientos informales, intentando promover la urbanización de las áreas y reconocer en alguna medida los derechos de sus ocupantes. Esa necesidad de enfrentamiento urgente a la ilegalidad urbana con el objetivo de promover la integración socio-espacial de los grupos que viven en asentamientos informales es el tema central de la Campaña Global por la Seguridad de la Tenencia que viene siendo promovida desde 1999 por el Programa Hábitat de la ONU¹⁴.

En Brasil, dichos programas de regularización han sido implementados en diversos municipios desde mediados de la década de 1980, y sobre todo a partir del inicio de la década de 1990, cubriendo tanto las *favelas* como, en una escala menor, los llamados “*loteos clandestinos*” y/o “*loteos irregulares*” y combinando obras de mejoramiento, prestación de servicios públicos y titulación del suelo. De hecho, entre otras formas de ilegalidad urbana, la proliferación de *favelas* y *loteos clandestinos/irregulares* es una de las consecuencias más fundamentales del proceso de exclusión socio-espacial que ha caracterizado el crecimiento urbano en el país. A lo largo de décadas de urbanización intensiva, dada la combinación entre la falta de una política habitacional de patrón social y a la ausencia de opciones accesibles y adecuadas ofrecidas por el mercado inmobiliario, un número cada vez más grande de brasileños han tenido en las *favelas* y en las parcelaciones periféricas la única forma posible de acceso al suelo urbano y a la vivienda. Más recientemente, con el

aumento significativo de la pobreza urbana, la adquisición de parcelas en *loteos* ilegales se ha vuelto prohibitiva para una parte cada vez más grande de la población, con lo que el número de *favelas* han crecido desorbitadamente en las áreas periféricas de diversas ciudades, juntamente con la mayor densidad de ocupación de las *favelas* centrales ya existentes. Debido a la falta de políticas habitacionales adecuadas, “*cortiços*” e invasiones, generalmente en áreas impropias para la ocupación humana, han sido las formas contemporáneas de acceso a la vivienda en las ciudades.

El papel de la legislación en ese proceso de producción de la ilegalidad urbanística y de la segregación espacial merece destacar, especialmente en lo que se refiere, como he insistido, a la visión individualista y excluyente de los derechos de propiedad inmobiliaria que todavía son vigentes en el país. Además, se debe resaltar el importante papel cumplido —donde esas leyes existen— por las leyes urbanísticas elitistas y socialmente inadecuadas que han desconsiderado históricamente las realidades de los procesos socio-económicos de producción de la vivienda, exigiendo patrones técnicos y urbanísticos inalcanzables. Esas leyes acaban por reservar las áreas nobles y provistas de infraestructura para el mercado inmobiliario destinado a las clases media y alta, ignorando así las necesidades de vivienda de los grupos menos favorecidos. Tal proceso ha sido agravado por la falta de políticas urbanísticas y fiscales efectivas de combate a la especulación inmobiliaria¹⁵.

De la misma forma, las posibilidades ofrecidas por el marco jurídico en vigor para la formulación de políticas de regularización de asentamientos informales necesitan ser comprendidas mejor, sobre todo por aquellos gobiernos municipales comprometidos con propuestas de democratización de las formas de acceso al suelo y a la vivienda. Dar respuestas adecuadas a los problemas complejos originados por la ilegalidad urbana es difícil y las soluciones particulares no siempre pueden ser repetidas en otros casos. En un último análisis, un programa de regularización bien llevado a cabo depende de

¹⁴ Véase el sitio del UN-HABITAT-United Nations Programme for Human Settlements (Hábitat) www.unhabitat.org/tenure para información

sobre la Campaña Global por la Seguridad de la Tenencia.

¹⁵ Este punto fue expuesto por ROLNIK (1997) y MARICATO (1996).

la acción gubernamental sistemática y requiere tantas inversiones de dinero en cuanto a la promoción de reformas jurídicas se refiere.

Aunque se reconozca el carácter paliativo de estos programas y la necesidad de inversiones públicas, políticas de ordenamiento territorial y políticas sociales que efectivamente den opciones de vivienda social accesibles y adecuadas, sobre todo en las áreas centrales (y vacías) de las ciudades, la legitimidad de los programas de regularización de los asentamientos informales existentes es innegable, y puede ser claramente justificada sea por razones pragmáticas, sea por involucrar derechos fundamentales. De modo general, los programas de regularización de *favelas* en Brasil han sido más sistemáticos y consistentes que los programas de regularización de *loteos* reflejando una mayor movilización de los moradores en *favelas*, lo que quizás pueda ser explicado por su condición jurídica más precaria y su mayor vulnerabilidad política y socio-ambiental. Porto Alegre es uno de los pocos municipios brasileños, así como Río de Janeiro y São Paulo, donde una política consistente de regularización de *loteos* está siendo implementada.

A la vez, las *favelas* son contemporáneas del proceso de urbanización, y el fenómeno ha sido ampliamente investigado y analizado en Brasil e internacionalmente. Juntamente con el caso de Brasilia, la experiencia de Belo Horizonte, ciudad planificada, expresa de manera inequívoca la naturaleza excluyente del proceso de desarrollo urbano y el patrón segregador de las relaciones históricas que se han dado entre la legislación, planificación urbanística, el mercado inmobiliario y la sociedad, sobre todo en la creación de la dinámica y posibilidades del mercado y en la determinación del lugar de los pobres en la ciudad. En Belo Horizonte, una vez que las necesidades de los pobres —constructores de la ciudad— fueron ignoradas por los planificadores urbanos, se constituyeron las primeras *favelas*, antes mismo de la inauguración oficial de la ciudad: en 1895, cerca de 3.000 personas ya vivían en *favelas*

en la nueva ciudad que estaba siendo construida. Cerca de 100.000 familias viven actualmente en *favelas* en Belo Horizonte, equivalente a más del 20% de la población total, siendo en otras ciudades, como Salvador y Recife, un porcentaje superior al 40%¹⁶.

En Belo Horizonte, como en varias otras ciudades brasileñas, como Porto Alegre y Recife, dada la creciente movilización social de los *favelados* reivindicando el reconocimiento de sus derechos y la urbanización de las *favelas*, las políticas públicas municipales se han desarrollado a lo largo de varias décadas en el sentido de reconocer en alguna medida el derecho de los *favelados* a tener un lugar más adecuado en el espacio de la ciudad. A partir de la década de 1970, en varios municipios las expulsiones violentas y remociones forzadas fueron gradualmente substituidas por la relativa tolerancia de estas formas de ocupación ilegal, culminando con el reconocimiento oficial de algunas de las áreas de las *favelas* y de los derechos de las comunidades que en ellas viven.

También en ese nuevo contexto Belo Horizonte es una referencia fundamental en el contexto brasileño. La ley que creó el *Pro-Favela de Belo Horizonte*, en 1983, fue pionera al proponer un programa social de regularización de las *favelas*, introduciendo una fórmula original: la combinación entre la identificación y demarcación de *favelas* como áreas residenciales para fines de vivienda social —inicialmente denominadas “sectores especiales”— en el contexto de la planificación del territorio municipal; la definición de normas urbanísticas específicas de uso, división y ocupación del suelo en dichas áreas; y la creación de mecanismos político-institucionales de gestión participativa de los programas de regularización. Esa “fórmula” acabó convirtiéndose en un paradigma seguido por diversas otras ciudades como Recife, Salvador y Porto Alegre, en las cuales también fueron creadas “zonas/áreas especiales de interés social” con patrones urbanísticos propios y sometidas a un proceso participativo de gestión institucional¹⁷.

¹⁶ Hace muchos años que escribo regularmente sobre la experiencia de Belo Horizonte; véase, por ejemplo, FERNANDES (1998b; 2003).

¹⁷ Para un amplio análisis comparativo de las principales experiencias brasileñas, véase el trabajo fundamental de Betania de MORAES ALFONSIN (1997; 2001).

A partir de la década de los ochenta, y sobre todo después de la aprobación de la Constitución de 1988, se han promovido cada vez más programas municipales de regularización de asentamientos informales en las *favelas* brasileñas, combinando con diferentes medidas obras de mejoramiento, prestación de servicios y titulación del área y de las parcelas individuales. Aunque pesen sus diferencias, los principales objetivos declarados de tales programas han sido reconocer la seguridad de la tenencia del suelo y promover integración socio-espacial de dichas áreas y comunidades en el contexto más amplio de la estructura y de la sociedad urbana. En algunas ciudades, otros objetivos importantes han sido mejorar las condiciones socio-políticas de ciudadanía y reducir la pobreza.

La mayoría de los programas originales pretendían garantizar la seguridad de la tenencia por medio de la transferencia de títulos individuales de propiedad plena a los residentes. A pesar de que tales programas han sido relativamente exitosos en materia de obras de mejoramiento y prestación de servicios -siendo beneficiadas a lo largo de los años de inversiones públicas muchas de las *favelas* que ya están mejor equipadas con infraestructura urbana y servicios públicos que los *loteos*—parcelaciones ilegales de las periferias de las ciudades—, fallaron en gran parte en lo que se refiere a la regularización del suelo y a la seguridad de la tenencia debido a los altos costos y diversas dificultades jurídicas y técnicas existentes¹⁸. Se debe mencionar que las políticas de legalización que intentan proporcionar seguridad jurídica a la propiedad, requieren una atención aún mayor en lo que se refiere a las implicaciones del tipo de proceso.

3.3. El tema de la legalización

En Brasil ha existido poca comprensión acerca de las implicaciones político-jurídicas de los instrumentos adoptados para promover los objetivos conjuntos de seguridad de la tenencia e integración socio-

espacial, así como del impacto que las políticas de regularización de la tenencia tienen en el mercado inmobiliario informal y formal. Han existido desencuentros entre objetivos y estrategias jurídico-políticas, generando distorsiones y efectos perversos. Sobre la base de investigaciones y bibliografía existentes del caso brasileño, se puede decir que la legalización formal de la tenencia no garantiza por sí misma la integración socio-espacial, especialmente cuando es promovida a través de la asignación de títulos individuales de propiedad plena.

Algunos municipios brasileños —Porto Alegre, Recife, Santo Andre, Diadema, etc.— han formulado políticas innovadoras basadas en nociones jurídico-políticas diferentes. Han visto las responsabilidades del gobierno local en función de su obligación socio-política y jurídica de suministrar derechos sociales de vivienda adecuados y accesibles, y no en términos de suministrar derechos individuales de propiedad. Se realiza un esfuerzo más explícito para minimizar las distorsiones provocadas por las políticas de legalización de la tenencia en el mercado inmobiliario formal/informal. Se han propuesto diferentes políticas de legalización de la tenencia de acuerdo con el régimen de propiedad pública o privada de las áreas: usucapión especial urbana en áreas privadas (con mediación del gobierno local) y concesión del derecho real de uso o concesión de uso especial para fines de vivienda en las áreas urbanas públicas.

En 2001, he dirigido para el gobierno británico un proyecto de investigación en Porto Alegre y Recife, con el objetivo de saber en que medida las políticas de regularización de la tenencia promovieron seguridad de tenencia, tenencia efectiva o percibida; alcanzaron el objetivo de promoción de la integración socio-espacial; permitieron a los residentes un mejor acceso al crédito y servicios; mejoraron su disposición para invertir en sus casas; incorporaron una dimensión de género; y resultan efectivas como instrumentos para erradicar la pobreza¹⁹. Al analizar los resultados, he

¹⁸ Para una evaluación crítica de las experiencias sobre la legalización de las favelas en Brasil, véase FERNANDES (1999a; 2002b), Fernandes & al (2003); y Alfonsin & al (2004).

¹⁹ Este es el tema del proyecto de investigación "Enfoques innovadores para la seguridad de la propiedad para los pobres en las áreas urbanas", para el que escribí el relato sobre Brasil comparando las experiencias de Recife y Porto Alegre; véase FERNANDES (2002a).

percibido que, en las dos ciudades, las obras de mejoramiento y prestación de servicios no han dependido directamente del término del proceso de legalización. Se implementaron políticas de regularización en áreas consolidadas en términos sociopolíticos y urbanísticos, donde se acepta que los residentes tienen derecho a servicios, equipamientos públicos y comunitarios. La producción de la vivienda ha sido en gran parte el resultado de la autoconstrucción, los mejoramientos se hicieron de manera regular, y el acceso al crédito informal, particularmente para obtener materiales de construcción, ha sido posible independientemente del régimen legal de las áreas. Han mejorado las condiciones generales de integración socio-espacial. El mercado oficial de tierras mantiene distancia de las áreas regularizadas, y la población original permanece en ellas; asimismo en aquellas áreas donde han tenido movilidad interna significativa, el perfil socioeconómico original de la comunidad se mantuvo.

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

En ese contexto, surge la pregunta: ¿es necesaria la asignación de títulos?

De hecho, a pesar del estado incipiente del proceso de legalización, hay una percepción generalizada de seguridad de la tenencia, tenencia, asociada a un conjunto de factores sociales, políticos e institucionales. Esto implica básicamente que los residentes no se sienten amenazados de desalojo por el gobierno y que tienen algún acceso a servicios y crédito. Esta percepción ha sido fortalecida por el hecho de que otros actores

socio-económicos y la opinión pública en general reconocen cada vez más el derecho de los residentes de permanecer en los asentamientos mejorados, lo que motiva a los residentes para que inviertan en sus casas. En aquellas áreas donde existe movilización social consistente y programas de regularización, parece existir menos interés en la obtención de títulos que lo que sucedía en la década de 1980.

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

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

la tenencia y la promoción de una integración socio-espacial. Esta parece ser de hecho una combinación potencialmente exitosa: un programa de regularización de la tenencia técnicamente adecuado, basado en un marco teórico jurídico-político consistente; la combinación entre el programa de regularización de la tenencia con la legislación de planeamiento urbanístico más amplio; y la combinación de ambos con mecanismos político-institucionales progresistas que permitan la efectiva participación de las comunidades afectadas del proceso de gestión urbanística de la ciudad.

Esa misma “fórmula” general ha sido adoptada por el Estatuto de la Ciudad para todas las ciudades brasileñas. De hecho, la creación de las zonas residenciales especiales para fines de vivienda social dentro de la ley que regula las áreas municipales, han sido consideradas un gran avance desde el punto de vista que permiten redefinir en parte, o por lo menos minimizar, la dinámica del mercado inmobiliario, garantizando así los espacios en el territorio de la ciudad para los grupos pobres. Ese modelo ha sido exportado a otros países, sobre todo a África, en parte por el reconocimiento internacional de las innovaciones de las experiencias brasileñas, y también debido a la acción de ONG extranjeras como la GTZ y la AVSI que actuaron en ciudades brasileñas.

Sin embargo, planificadores y administradores urbanos, sobre todo aquéllos trabajando en las agencias de regularización, deben concienciarse acerca de las amplias, a veces perversas, implicaciones de sus propuestas, especialmente en lo que se refiere a la legalización de los asentamientos informales. El reconocimiento de los tan aclamados derechos sociales de la vivienda, no pueden ser reducidos al reconocimiento de los derechos individuales de propiedad.

4. CONCLUSIÓN

La aprobación del Estatuto de la Ciudad consolidó el orden constitucional brasileño en cuanto al control jurídico del desarrollo urbano, con el objetivo de reorientar la acción del poder público, del mercado inmobiliario y de la sociedad, de acuerdo con nuevos criterios urbanísticos, económicos, sociales y

ambientales. Su efectiva materialización en las leyes y sobre todo políticas públicas, con todo, depende fundamentalmente de la amplia movilización de la sociedad brasileña, dentro y fuera del ámbito estatal. El papel de todos, gobierno y sociedad, en ese proceso es de fundamental importancia para que sean cambiadas las bases del proceso —de expropiación y de autodestrucción socio-ambiental— que ha caracterizado el crecimiento urbano en Brasil.

Es necesario que juristas, planificadores y administradores urbanos comprendan que existe una relación directa entre la ilegalidad urbana y la naturaleza del orden jurídico en vigor. La supervivencia no cuestionada de la legalidad liberal en lo que concierne a la propiedad del suelo se debe naturalmente a una combinación histórica de factores sociales, políticos y económicos que posibilitaron la formación y supervivencia de la estructura de propiedad del suelo altamente concentrada del país, y que han de ser comprendidos antes de que cualquier programa de legalización pueda ser implementado²⁰. Las principales cuestiones siguen sin ser respondidas por los juristas y urbanistas, porque ellos tampoco las tienen claras: ¿que tipo de implicaciones ha tenido el orden jurídico en el proceso del crecimiento urbano, y quien se ha beneficiado de la manutención no cuestionada del *status quo*?

En especial, la búsqueda de soluciones jurídico-políticas innovadoras para las políticas de legalización de la tenencia requiere la compatibilidad entre la promoción de la seguridad individual de la tenencia y el reconocimiento de los derechos sociales de vivienda; la incorporación de una explícita dimensión de género la hace tan negligente; y la tentativa de minimización de los impactos de tales políticas en el mercado, de tal forma que los beneficios de la inversión pública sean capturados directamente por los ocupantes, y no por los promotores inmobiliarios privados. Perseguir esos objetivos es de fundamental importancia, dentro del contexto más amplio de la promoción de una estrategia de reforma urbana que busque promover la inclusión socio-espacial. Diversas ciudades como Porto

²⁰ Véase MARICATO (2001) para un análisis de ese punto, y en especial de como la Ley de Tierras de 1850 fue fundamental para la configuración de ese marco.

Alegre y Belo Horizonte han intentado gestionar la agenda urbana progresista con la reforma de su orden jurídico; avances significativos han incluido, más allá de la creación de las zonas de interés especial, la aprobación de normas y reglamentaciones urbanísticas menos elitistas, así como el enfrentamiento de la naturaleza excluyente de los mecanismos fiscales de captura del valor del suelo, para volverlos menos regresivos.

El mayor aprendizaje de las experiencias brasileñas e internacionales de regularización de asentamientos informales es que, a pesar de que generan efectos negativos, las políticas de legalización no pueden ser formuladas de forma aislada, y no se dan por fuerza de ley o decreto. Un factor fundamental para que la discusión sobre tales programas y políticas sean efectivamente incluidos en el contexto más amplio de la agenda de las políticas sociales y urbanísticas de la ciudad es ciertamente la participación popular en las varias instancias del proceso de su discusión, formulación y implementación, participación que también es lo que garantiza la legitimidad de los programas y políticas de regularización.

Con todo, se debe decir que la resistencia político-ideológica a los programas de regularización de *favelas* ha crecido, siendo muchas veces expresada a través de argumentos ambientales. Aunque pese el papel fundamental que la institución ha tenido en la construcción de un orden público

en Brasil, el propio Ministerio Público con frecuencia confronta los valores ambientales contra los valores sociales, como el derecho social, constitucional, de vivienda, aún en áreas urbanas (públicas y privadas) donde los asentamientos humanos ya fueron consolidados a lo largo de varias décadas de ocupación informal. La medida de tal resistencia político-ideológica puede ser percibida por la lectura inversa de los términos de una decisión judicial reciente: en una acción en contra de las personas de condición económica privilegiada que habían construido verdaderas mansiones en un "condominio cerrado" en una área pública, el juez negó la solicitud de demolición de las casas bajo el argumento de que, a pesar de la ilegalidad manifiesta de la ocupación, él no podía ignorar que el dinero había sido invertido en las construcciones y que había generado empleos. Se debe preguntar si el mismo argumento sería aceptado en el caso de que esta acción propusiera el desplazamiento de los *favelados*...

Muchas han sido las proposiciones de cambios profundos del Estatuto de la Ciudad presentadas al Congreso Nacional después de 2002, y ninguna de las conquistas sociales de la ley federal esta plenamente garantizada. Más que nunca, la renovación de los procesos de movilización social es fundamental en Brasil, para que la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda adecuada en las ciudades sea una realidad nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSIN, B. de M. (1997): *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*, FASE/IPPUR. Rio de Janeiro.
- (2001): «Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade», de Fernandes, Edésio (org.): *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Del Rey, Belo Horizonte.
- & E. FERNANDES (orgs) (2004): *Direito a Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão*, Forum, Belo Horizonte.
- FERNANDES, E. (1985): «Algumas ideias sobre a Assembleia Constituinte de WEFFORT, F. et al. (org.): *Brasil: Crise e Alternativas*. Partido dos Trabalhadores/SEGRAC Belo Horizonte.
- (1992): «Juridical-institutional aspects of metropolitan administration in Brazil», in 14 *Third World Planning Review*.
- (1995): *Law and Urban Change in Brazil*, Avebury Aldershot.
- (1997): «Access to Urban Land and Housing in Brazil: Three Degrees of Illegality», Working Paper WP97EF1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- (1998a): «Direito Urbanístico: entre a cidade "legal" e a cidade "ilegal"», de FERNANDES, E. (org.): *Direito Urbanístico*, Del Rey, Belo Horizonte.
- (1998b): «A regularização de favelas: o caso de Belo Horizonte», de FERNANDES, E. (org.): *Direito Urbanístico*, Del Rey, Belo Horizonte.

- (1998c): «Direito e urbanização no Brasil», de FERNANDES, E. (org.): *Direito Urbanístico*, Del Rey, Belo Horizonte.
- (1999a): «A regularização jurídica das favelas no Brasil», de SAULE JR., N. (org.): *Direito à Cidade*, Max Limonad/Polis São Paulo.
- (1999b): «The Illegal City», de *Habitat Debate* (UNCHS, vol. 5, n.º 3).
- (1999c): «Redefining property rights in the age of liberalization and privatization», in *Land Lines* (Lincoln Institute of Land Policy, November).
- (2000a): (org.) *Direito e Governança: tendências da gestão urbano-ambiental e a reforma do setor público*, Escola de Governo da Fundação Joao Pinheiro Belo Horizonte.
- (2000b): «Law and the production of urban illegality: urban development in Brazil», de FAUNDEZ, J. & M. E. FOOTER & J. J. NORTON (eds.): *Governance, Development and Globalization*, Blackstone London.
- (2001a): «Land and the production of urban illegality», in *Land Lines* (Lincoln Institute of Land Policy, May).
- (2001b): «Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil», de FERNANDES, E. (org.): *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*, Del Rey Belo Horizonte.
- (2002a): «Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil», in PAYNE, G. (2002): *Land, Rights & Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor*, ITDG Publishing London.
- (2002b): «Providing Security of Land Tenure for the Urban Poor: The Brazilian Experience», in DURAND-LASSERVE, A. y L. ROYSTON (orgs.): *Holding their Ground: Secure land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Earthscan London.
- FERNANDES, E. & B. de M. ALFONSIN (2003) (orgs.): *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*, Del Rey Belo Horizonte.
- FERNANDES, E. y R. ROLNIK (1998): «Law and Urban Change in Brazil», de FERNANDES, E. & A. VARLEY (org.): *Illegal Cities-Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed Books London.
- FERNANDES, E. & A. VARLEY (org.) (1998): *Illegal Cities-Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed Books London.
- GRINBERG, K. (2001): *Código Civil e Cidadania*, Jorge Zahar Rio de Janeiro.
- MARICATO, E. (1996): *Metropole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violencia*, Hucitec São Paulo.
- (2000): «As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias», de ARANTES, O. et al: *A cidade do pensamento unico: desmanchando consensos*, Vozes Petropolis.
- ROLNIK, R. (1997): *A Cidade e a Lei*, Studio Nobel São Paulo.
- (1999) (org.): «Regulação urbanística e exclusão territorial». *Polis*, n.º 32, São Paulo.
- SAULE JR., N. (1997): *Plano Diretor*, Fabris Porto Alegre.

Gestión democrática y Estatuto de la Ciudad

Orlando Alves DOS SANTOS JUNIOR

Sociólogo, Dr. en planeamiento urbano y regional; Director de programas y proyectos de FASE; Miembro titular del Consejo de las Ciudades.

RESUMEN: El artículo discute algunas ideas sobre la democracia y la gestión de las ciudades, desde la perspectiva de la emergencia de un nuevo modelo de gobierno, denominado aquí de gobernanza democrática. A primera vista, parece posible afirmar que en Brasil se desarrolla una nueva cultura vinculada tanto a la dimensión de los derechos sociales inscritos en la Constitución de 1988, como a la participación de una pluralidad de actores sociales con presencia en la escena pública. Desde la década de los 1990, tanto el papel ejercido por el poder público como la actuación de los nuevos actores sociales viene reconfigurando los mecanismos y los procesos de toma de decisiones, lo que hace emerger un nuevo régimen de actuación pública, descentralizada, donde se crean nuevas formas de interacción entre el poder público y la sociedad, a través de canales y mecanismos de participación social, principalmente en torno a los Consejos de Gestión. En lo que concierne la gestión urbana, la aprobación del Estatuto de la Ciudad (en 2001) y la creación del Ministerio de las Ciudades, consolidó y fortaleció el papel de los municipios en el planeamiento y en la gestión de las ciudades. Entre nuevas y viejas prácticas, el artículo argumenta que es necesario ocupar los espacios públicos de participación buscando producir cambios tanto en lo que se refiere a la implementación del Estatuto de la Ciudad, como en la propia cultura de participación democrática.

DESCRIPTORES: Gobernanza. Participación ciudadana. Estatuto de la Ciudad. Brasil.

1. INTRODUCCIÓN

En lo que se refiere a la gestión democrática es preciso reconocer viejas y nuevas prácticas. A primera vista, parece posible afirmar que en Brasil se desarrolla una nueva cultura vinculada tanto a la dimensión de los derechos sociales inscritos en la Constitución de 1988, como a la participación de una pluralidad de actores sociales con presencia en la escena pública. Desde la década de los 1990, tanto el papel ejercido por el poder público como la actuación de los nuevos actores sociales viene reconfigurando los mecanismos y los procesos de toma de decisiones, lo que hace emerger un nuevo régimen de actuación pública, descentralizada, donde se crean

nuevas formas de interacción entre el poder público y la sociedad, a través de canales y mecanismos de participación social, principalmente en torno a los Consejos de Gestión. Sobre todo en el plano local, es evidente la emergencia de nuevas formas de interacción entre gobierno y sociedad, lo que nos permite observar en los municipios brasileños la adopción de modelos de gobierno, al menos desde el punto de vista formal e institucional, basados en la gobernanza democrática. Pero, de hecho, asistimos en todos los niveles de gobierno a la apertura de canales que amplían la participación cívica de la sociedad. Así, queremos en este artículo discutir algunas ideas sobre la democracia y la gestión de las ciudades, desde la perspectiva de la emergencia de ese nuevo modelo de gobierno, denominado aquí de gobernanza democrática.

Recibido: 02.02.2005
e-mail: ojuni@fase.org.br

2. DEMOCRACIA Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Creemos que es importante comenzar definiendo lo que entendemos por democracia. Partimos de la concepción¹ en la que un régimen democrático tiene dos dimensiones fundamentales: primero, es un régimen de gobierno representativo, en el que el único proceso de acceso a las principales posiciones de gobierno tiene lugar por medio de elecciones competitivas, que implica los derechos de votar y de ser votado garantizados para todos los individuos. Segundo, es un régimen donde el sistema legal garantiza algunas libertades y derechos fundamentales que definen la política ciudadana —basada en la configuración de agentes—, que también es parte constitutiva de la ciudadanía civil y social atribuida por el mismo sistema legal. Pero la propia atribución de esas libertades y la definición de la ciudadanía política generan esferas públicas cuyas bases son las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, que en la interacción con el poder constituido, producen la legitimidad para el ejercicio del poder.

Nuestra concepción de democracia nos permite afirmar que la efectividad de la dinámica democrática —en la forma de la competencia institucionalizada por el poder (elecciones para ocupar los cargos de gobierno) y de la garantía de los derechos de ciudadanía política (libertades asociadas)— depende, por el menos, de dos aspectos: de las condiciones de ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía, o sea, del grado de inclusión social, y de la existencia de cultura cívica y de la conformación de esferas públicas de interacción entre gobierno y sociedad, nos referimos al grado de participación cívica.

De hecho, la amplia inclusión y alta participación son procesos que dicen algo respecto a las condiciones de funcionamiento —es decir, la efectividad— de la dinámica democrática e implican una gran subjetividad en su definición porque están ligados a una visión substantiva de la democracia. Por cierto, esta indeterminación y la disputa simbólica en torno a esa definición son parte de la propia dinámica de

la democracia. Así podemos constatar, desde el punto de vista institucional, la existencia de un nuevo modelo de gobernanza, podemos afirmar que el grado de desigualdades sociales que marca la sociedad brasileña es generador de situaciones que bloquean o dificultan las posibilidades de amplia habilitación/inclusión social requeridas para la instauración de gobiernos basados en este modelo de gobernanza. Así, entendemos que el enfrentamiento de las desigualdades sociales es condición fundamental para la participación y para la efectividad de la democracia en Brasil.

Además, como ya dijimos, la concepción de democracia a la que nos referimos requiere un contexto social de esferas públicas movilizadas, expresado en una sociedad civil autónoma y en la participación cívica interactuando con las instituciones de gobierno. De esta forma, nos gustaría destacar algunas consideraciones en relación a las prácticas gubernamentales y a la dinámica asociativa brasileña.

3. POLÍTICA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En relación a las instituciones gubernamentales, observamos que, a pesar de todos los avances, la cultura que predomina en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo además constituyó un enorme obstáculo a la democratización de la gestión pública. En este plano, parece posible afirmar que los mayores avances están concentrados en los gobiernos municipales, donde identificamos el surgimiento de innumerables experiencias de participación, donde se destacan los Consejos Municipales, las experiencias de presupuesto participativo y los Congresos de las Ciudades. En relación al Gobierno Federal, la cuestión parece más compleja. El gobierno Lula, como el gobierno Fernando Henrique Cardoso, adopta en su discurso y en su actuación la perversa división entre la esfera económica y la esfera social. En las áreas relacionadas con la política económica, se observan la inexistencia de canales de participación de la sociedad y la resistencia a discutir otras directrices que alteren el actual modelo, de clara inspiración neoliberal. El único canal de diálogo con la sociedad en torno a la política

¹ Nuestra definición está basada en O'DONNELL, (1999).

económica es el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), de carácter consultivo, donde están presentes los agentes empresariales, sobre-representados, y los agentes sindicales, además de no incorporar en su composición ninguna representación del movimiento popular. Lo más grave es que la política económica es considerada el centro de todas las acciones del gobierno, expresando la última palabra en términos de lo que puede o no hacerse en todas las demás políticas. En lo que concierne a las políticas sociales (políticas sociales en sentido amplio, incluyendo la política urbanística, la política de educación, de salud, de asistencia social y de medio ambiente, entre otras), Las actuaciones del gobierno Lula se manifiestan en el sentido de profundizar en los canales de participación de la sociedad, sobre todo a través de los Consejos y de las conferencias nacionales, restringiendo, no tanto, las atribuciones deliberativas de esos canales.

En efecto, la concepción de participación que predomina en el ámbito del gobierno Lula parece ser el resultado a esa contradicción. Así, la subordinación de Brasil a la doctrina neoliberal y al capital financiero internacional moldea una democracia que esta restringida a las áreas sociales y controlada en su alcance, vaciando los canales de participación en el ámbito federal de su carácter deliberante.

Hay que destacar que el carácter contradictorio de esa concepción deja brechas en el interior del gobierno para otras concepciones más avanzadas de participación, siempre que no se opongan a la política económica. Ese parece ser el caso del Ministerio de las Ciudades, que estableció un espacio dinámico y renovado de participación en el Consejo de las Ciudades. De hecho, el Consejo de las Ciudades se ha constituido en un espacio de representación de los diferentes segmentos sociales en torno a la política urbana, consiguiendo hasta el momento presente presentar a debate las principales polémicas y cuestiones relacionadas con la política habitacional, la política de saneamiento ambiental y la política de movilidad y circulación.

A nuestro parecer, los Consejos de Gestión son canales institucionales con potencial para convertirse en ruedos de interacción entre el gobierno y la sociedad, por medio de la expresión de los intereses colectivos, de la

mediación en conflictos y de la construcción de consensos. Sin embargo, para ejercer ese potencial es necesario romper con esa perversa dicotomía entre la política económica y la política social. Además, ese modelo participativo requiere inversión en la cultura asociativa, teniendo en cuenta que, concretamente, sólo una pequeña parte de la población está vinculada con asociaciones civiles y esto impone límites en las posibilidades de los Consejos a expresar los diferentes intereses sociales presentes en la sociedad.

Aquí entramos en la cuestión de la participación y del asociacionismo. De hecho, además, constatamos una participación restringida a pocos segmentos sociales con capacidad de organización y expresión política, cuyo riesgo es exactamente reforzar el círculo vicioso de producción y reproducción de las enormes desigualdades ya existentes, en razón de la creciente dificultad de organización y expresión política de los segmentos sociales en situación de vulnerabilidad o exclusión social. Tomando como parámetro las regiones metropolitanas, constatamos que apenas el 27% de la población, según datos del IBGE, tienen vínculo asociativo. Además, se percibe que cuanto mayores los niveles de instrucción y renta, mayores son los niveles de filiación o asociación a organizaciones asociativas, así como de participación político-social. De la misma forma, también se observa la relación entre el nivel de escolaridad y la utilización de periódicos y revistas como fuente de información política SANTOS (2001).

A pesar de todas las transformaciones en el mundo del trabajo, con la consecuente flexibilización de las relaciones laborales, la dimensión sindical, básicamente formada por la afiliación a sindicatos, todavía representa la principal forma asociativa de las regiones metropolitanas. Y, en general, se observan diferencias significativas en el asociacionismo intra-metropolitano, entre la capital y sus periferias, en relación tanto al mayor porcentaje de población con vínculo asociativo, como al mayor grado de información política.

Tanto nuestra experiencia laboral como los datos disponibles sobre asociacionismo indican que el tejido asociativo brasileño pasa por grandes cambios. Hasta los años 1980, podemos identificar dos formatos de

organización predominantes: uno relacionado con el mundo laboral, los sindicatos y asociaciones profesionales, y otro, ligado al barrio, a través de las asociaciones de residentes y de amigos del barrio. El final de la década de 1980 y el inicio de la década de 1990 estuvieron marcados por la reconfiguración del tejido asociativo, en el sentido de su diversificación y complejidad. Se multiplicaron las organizaciones sociales, crecieron las organizaciones religiosas, surgieron nuevos entes articulados en torno al movimiento feminista, al movimiento ambiental y a movimientos culturales, y se constituyeron diferentes redes y foros de articulación de esos agentes. Desde entonces, a nuestro parecer, el tejido asociativo brasileño está marcado por la falta de importancia, en un movimiento de permanente reconfiguración, donde destacan las redes y foros.

Después de todo, ¿qué podemos extraer de esa síntesis, en la perspectiva de nuestra discusión sobre la democracia y la participación, requerida por el modelo de gobernanza democrática?

Inicialmente, es preciso constatar que existe una experiencia de participación rica y diversificada, pero inmersa en una enorme burbuja de alienación e indiferencia de la población en general. Pero está claro que la parte que vive la apatía política convive con la que asume la ciudadanía activa, tanto en las relaciones de mercado como a través de otros tipos de interacción, y aquí pensamos, sobre todo, en las relaciones clientelistas, paternalistas, de negación de los derechos, a la manera brasileña (o *jeitinho brasileiro*) de resolver conflictos y en tantas otras prácticas no convencionales, tan características del comportamiento brasileño. Así, podemos decir, por un lado, que la sociedad brasileña alcanzó dos requisitos básicos de las sociedades democráticas: la acumulación económica asociada al elevado grado de urbanización de la sociedad y la expansión de la participación electoral, que también se expresa en la competitividad de la dinámica de partidos brasileña. Por otro lado, esos aspectos parece que no han sido, sin embargo, suficientes para garantizar una dinámica democrática, fundamentalmente por no incorporar la mayor parte de la población en la dinámica social, económica y política de la sociedad.

En este punto, cabe registrar que nuestras tradiciones esclavista y colonial tuvieron gran peso en el bloqueo a las libertades civiles y políticas, así como han sido sobresalientes en las relaciones instituidas entre los ciudadanos y los gobernantes (recordando que en 1891, excluyendo los menores de 21 años, las mujeres, los analfabetos, los soldados y los religiosos, restaba más o menos el 20% de la población total, o cerca de 100 mil personas que podían votar). La ausencia de participación política era contrastada por la existencia de un comportamiento participativo comunitario de la población en otras esferas, principalmente en torno de las grandes fiestas, de la religión y de la asistencia mutua, que reunían ex-esclavos, inmigrantes, clase media y proletarios en torno de una esfera de reconocimiento que no estaba siendo producida en el ámbito de la política².

Pero esto no significa que en el plano de la política no haya habido ninguna integración, pero que esa integración fue, sobre todo, resultado de pactos clientelistas, que no se incorporaron al orden institucional y a la dinámica democrática. La historia social y política de Brasil parece haber dejado marcas y conformado nuestra cultura asociativa, caracterizada por una fuerte dificultad en transformar la participación comunitaria en participación política, haciendo con ello, como recuerda José Murilo de Carvalho “que la ciudad, la República y la ciudadanía continúen disociadas, cuando mucho perversamente entrelazadas”. Además hoy, a pesar del grado de urbanización de la sociedad brasileña, tenemos ciudades sin ciudadanos plenos.

4. CIUDAD Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA

En lo que concierne la gestión urbana, la creación del Ministerio de las Ciudades, en 2003, expresó el reconocimiento, por parte del gobierno federal, de la cuestión urbana como una cuestión nacional a ser enfrentada por macro políticas públicas. Es verdad que gran parte de la competencia en materia de política urbanística está hoy descentralizada, principalmente después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad (en 2001), que

² Esta análisis está basado en CARVALHO, (1987).

consolidó y fortaleció el papel de los municipios en el planeamiento y en la gestión de las ciudades. Sin embargo, los problemas urbanos —sobre todo en la cuestión habitacional, del saneamiento ambiental, de la movilidad y de los transportes y del medio ambiente— tienen dimensiones que necesitan de tratamiento nacional, ya sea por su importancia o por su amplitud, en los que el gobierno federal continúa teniendo un papel relevante.

La perversa distribución de la renta resulta un obstáculo para la universalización de la ciudadanía urbana, expresada en la irregularidad de la tierra urbana, en la vivienda inadecuada, en la precariedad y deficiencia del saneamiento ambiental, en la baja calidad del transporte colectivo, en la inseguridad del tráfico, en la violencia urbana y en los déficit en el acceso a los servicios de salud y educación. El derecho a la ciudad garantizado para todos requiere, por tanto, el enfrentamiento de esos problemas, lo que podría iniciarse si los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad estuvieran siendo implementados. El hecho es que, no obstante los avances legales proporcionados por la aprobación del Estatuto de la Ciudad, la puesta en práctica de los derechos establecidos enfrenta obstáculos relacionados con la cultura política brasileña.

En este contexto, cabe destacar algunas oportunidades manifiestas con la creación del Ministerio de las Ciudades. La realización de la I Conferencia de las Ciudades, también en 2003, fue una conquista importante del movimiento para la reforma urbanística brasileña, posibilitando la democratización de las discusiones sobre la política urbanística nacional. Como resultado, fueron fijadas directrices generales de la política urbanística y electo el Consejo de las Ciudades (*ConCidades*), compuesto por 71 consejeros(as) representando diferentes segmentos sociales, entre ellos los movimientos sociales, los trabajadores, las organizaciones no-gubernamentales (ONG), instituciones académicas, empresarios y el poder público, incluyendo el gobierno federal, estatal y municipal.

El Consejo de las Ciudades tomó posesión en marzo de 2004, sus primeros pasos indican su potencial para constituirse en esfera pública de concertación entre los

diferentes actores y sus respectivos intereses en torno a las políticas públicas pactadas socialmente, posibilitando activar políticas para poner en práctica el Estatuto de la Ciudad [véase Sección Documentación en este número de *CyTET*], y el establecimiento de nuevas directrices para las políticas en las áreas de vivienda, de saneamiento ambiental, de movilidad y transporte, y de planeamiento urbano.

Merece destacar el trabajo promovido por el Forum Nacional de Reforma Urbana-FNRU, buscando articular diferentes segmentos sociales en torno de la plataforma para la Reforma Urbana. En su coordinación están presentes 20 organizaciones de carácter nacional —incluyendo segmentos del movimiento popular, ONG, asociaciones profesionales e instituciones de investigación— que, juntas, reúnen cerca de 26 consejeros titulares.

El desafío del Consejo de las Ciudades está ligado a la producción de alternativas para las desigualdades sociales en las ciudades, enfrentando las tendencias al desarrollo desigual que tienen lugar en el escenario urbano brasileño y buscando implementar los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad. En este marco, importa subrayar que las situaciones de polarización de la sociedad brasileña son atravesadas por múltiples desigualdades, tales como las discriminaciones étnico-raciales, por grupos de edad y de género, siempre combinadas con la desigualdad socio-espacial, que dificultan además la reversión de ese marco.

El éxito de la actuación desde el Consejo de las Ciudades ciertamente dependerá de la estructuración de un nuevo sistema de gestión de las ciudades, que incluye el establecimiento de los mecanismos concretos de articulación de las políticas urbanas y de los Consejos de la ciudad en el ámbito de los Estados y municipios. En este contexto, es fundamental el desarrollo de los programas y actuaciones dirigidos a confrontar los límites y bloqueos para la puesta en práctica del Estatuto de la Ciudad. En nuestra opinión, se hace necesario invertir:

- (i) en la superación de la perversa división entre la política económica y la política social, como forma alterar el modelo económico de corte neoliberal y favorecer

la adopción de políticas públicas de enfrentamiento de las desigualdades sociales, destacando la universalización del acceso a los derechos sociales fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía, lo que requiere la inversión de prioridades en la aplicación de los recursos históricamente destinados a los sectores con mas capacidad de organización y mayor presencia en la escena pública, o sea, las clases altas y medias;

- (ii) en la ampliación de la participación popular, sustentando y profundizando la articulación entre democracia representativa y democracia participativa, de forma que genere el capital social y la cultura cívica requeridos por la propia dinámica democrática;
- (iii) en la articulación entre los niveles locales de gobierno, con estructuras supra-locales, donde destacan la importancia de las instancias metropolitanas, la posibilidad de sociedades y consorcios entre los municipios y mecanismos redistributivos en el ámbito del Estado y del país; y
- (iv) en la capacitación de los actores sociales —gubernamentales y no-gubernamentales— para la puesta

en práctica de los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad.

Entre nuevas y viejas prácticas, creemos que es preciso ocupar los espacios públicos de participación, aunque limitados por las opciones macro-políticas del actual gobierno, buscando producir cambios tanto en lo que se refiere a la implementación del Estatuto de la Ciudad, como en la propia cultura de participación democrática. A nuestro parecer las posibilidades de que esos cambios ocurran dependen de la capacidad de articulación de los colectivos con presencia en la escena pública, fortaleciendo la representatividad de las organizaciones sociales y su interacción con el gobierno a través de los canales de gobernanza democrática. Por tanto, es en el campo de la política donde estarán siendo definidas las posibilidades de la integración social para formar ciudadanos y profundizar nuestra dinámica democrática. Así, teniendo en cuenta los hechos sociales, económicos y políticos que implican el fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil, los desafíos para la democratización de la democracia brasileña están directamente relacionados con un nuevo proyecto de ciudades articulado y asociado a un nuevo proyecto de nación.

Traducción del portugués: PPG.

BIBLIOGRAFÍA

- CARVALHO, J. M. (1987): *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Companhia das Letras, São Paulo.
- O'DONNELL, G. (1999): «Teoría Democrática y Política Comparada», *Revista de Ciências Sociais*, vol., 42, n.º 4, p. 577-654, Rio de Janeiro.

- SANTOS JUNIOR, O. A. (2001): *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Revan; Fase, Rio de Janeiro.

Ilustraciones



ILUSTRACIÓN I. Mapa político de Brasil. Estados y sus capitales.

Fuente: www.guianet.com.br/brasil/mapapolitico.htm



ILUSTRACIÓN II. Mapa físico de Brasil.

Fuente: The University of Texas at Austin. The General Libraries (PCL Map Collection).



ILUSTRACIÓN III. Mapa físico de Brasil.

Fuente: www.escolavesper.com.br



ILUSTRACIÓN IV. Población por Estados.

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); CENSO 2000.

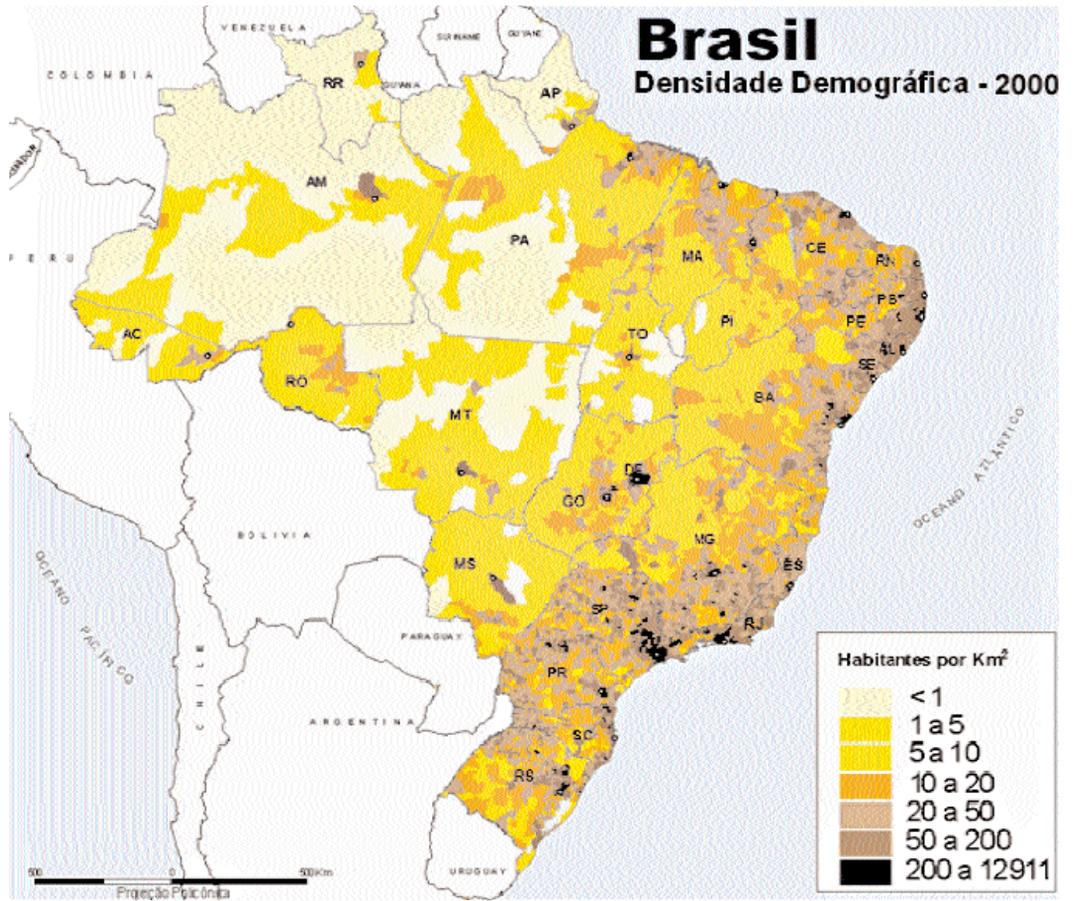


ILUSTRACIÓN V. Densidades demográficas.

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), CENSO 2000.



ILUSTRACIÓN VI. Conjunto habitacional de viviendas adosadas en la zona norte de São Paulo.

Fuente: Oppido (1999:145).



ILUSTRACIÓN VII. Conjunto habitacional de bloques de apartamentos con cuatro pisos en la zona norte de São Paulo.

Fuente: Oppido (1999:144).



ILUSTRACIÓN VIII. Favela en la margen del canal próximo al río Tieté.

Fuente: Oppido (1999:134).



ILUSTRACIÓN IX. Vista aérea de loteamiento irregular auto-construido en la periferia de São Paulo.

Fuente: Oppido (1999:140).



ILUSTRACIÓN X. Detalle frontal de edificio encortijado en el centro de São Paulo.

Fuente: Oppido (1999:133).



ILUSTRACIÓN XI. Edificio encortijado en el centro de la ciudad.

Fuente: Oppido (1999:132).



ILUSTRACIÓN XII. Favela próxima a edificios de clase media.

Fuente: Oppido (1999:132).



ILUSTRACIÓN XIII. Viviendas precarias en barrios periféricos de São Paulo.

Fuente: Municipalidad de São Paulo.



ILUSTRACIÓN XIV. Vertedero ilegal en la región metropolitana de São Paulo.

Fuente: Autor.



ILUSTRACIÓN XV. Área de ocupación próxima a represa Billins en el Gran São Paulo.

Fuente: SABESP, Cia. de Saneamiento básico del Estado de São Paulo.



ILUSTRACIÓN XVI. Área de ocupación próxima a represa Billins en el Gran São Paulo.

Fuente: SABESP, Cia. de Saneamiento básico del Estado de São Paulo.



ILUSTRACIÓN XVII. Mapa de la ciudad de São Paulo ofrecido a Su Majestad el Emperador por el Presidente de la provincia Manuela da Fonseca Lima e Silva.

Fuente: Karl A. BRESSER (Carlos Abraão BRESSER), 1884-1847.



ILUSTRACIÓN XVIII. São Paulo: chácaras, sítios, fazendas, alrededor del centro en 1880.

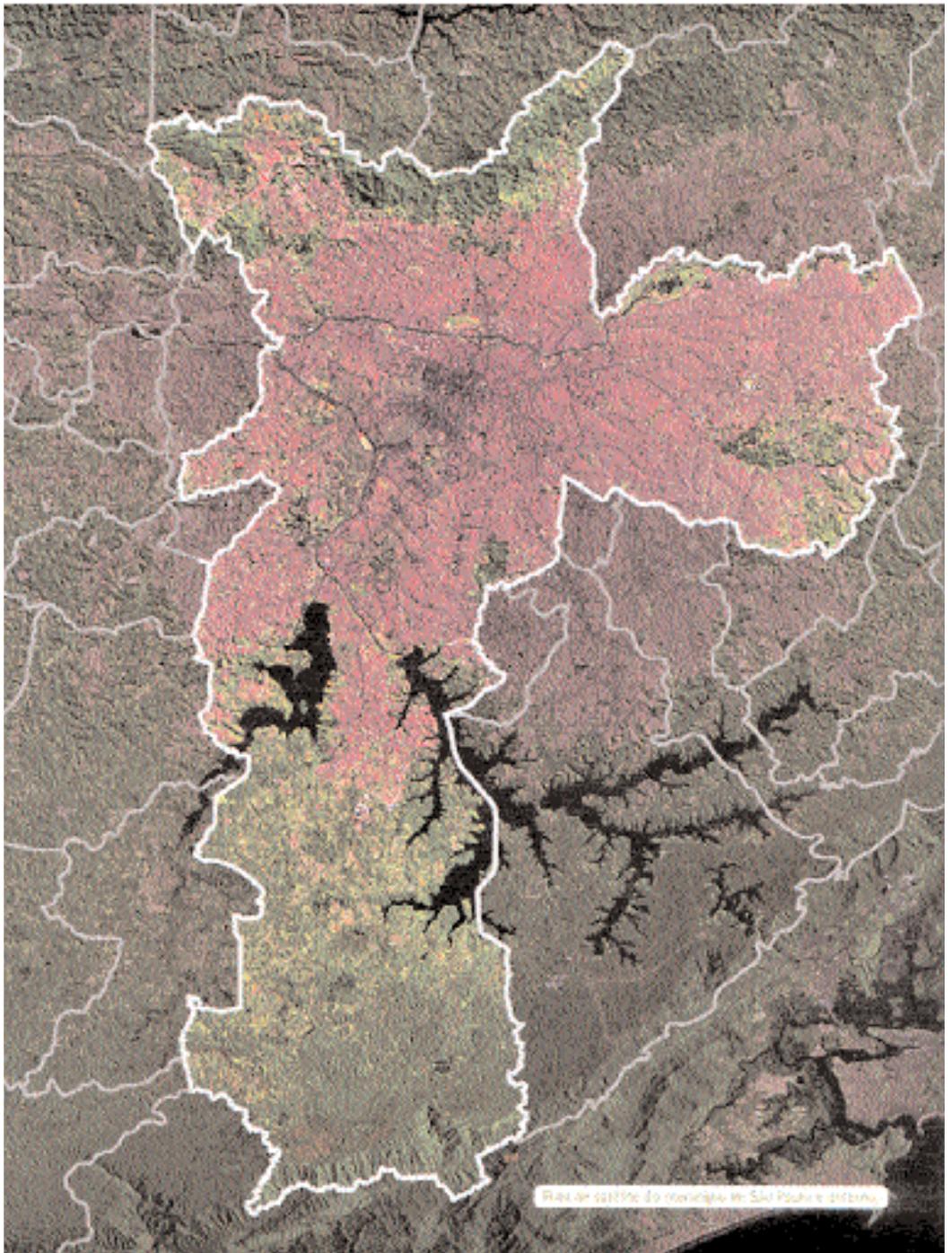


ILUSTRACIÓN XIX. Foto de satélite del municipio de São Paulo y su conurbación metropolitana (2000).

Fuente: INPE.

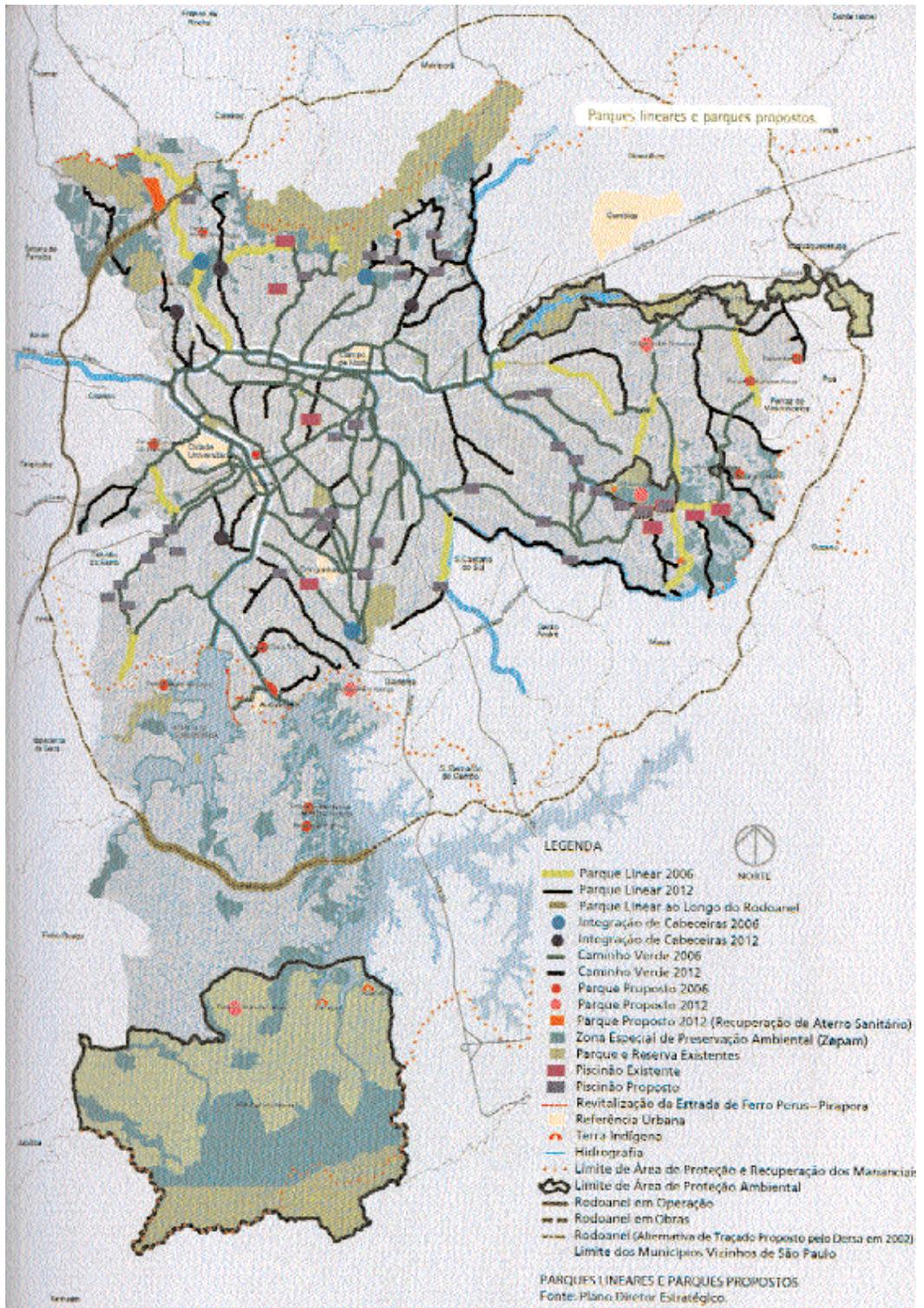


ILUSTRACIÓN XX. Parques lineales a lo largo de corredores y parques de São Paulo propuestos por el Plan (2002).

Fuente: Plano Diretor Estratégico.

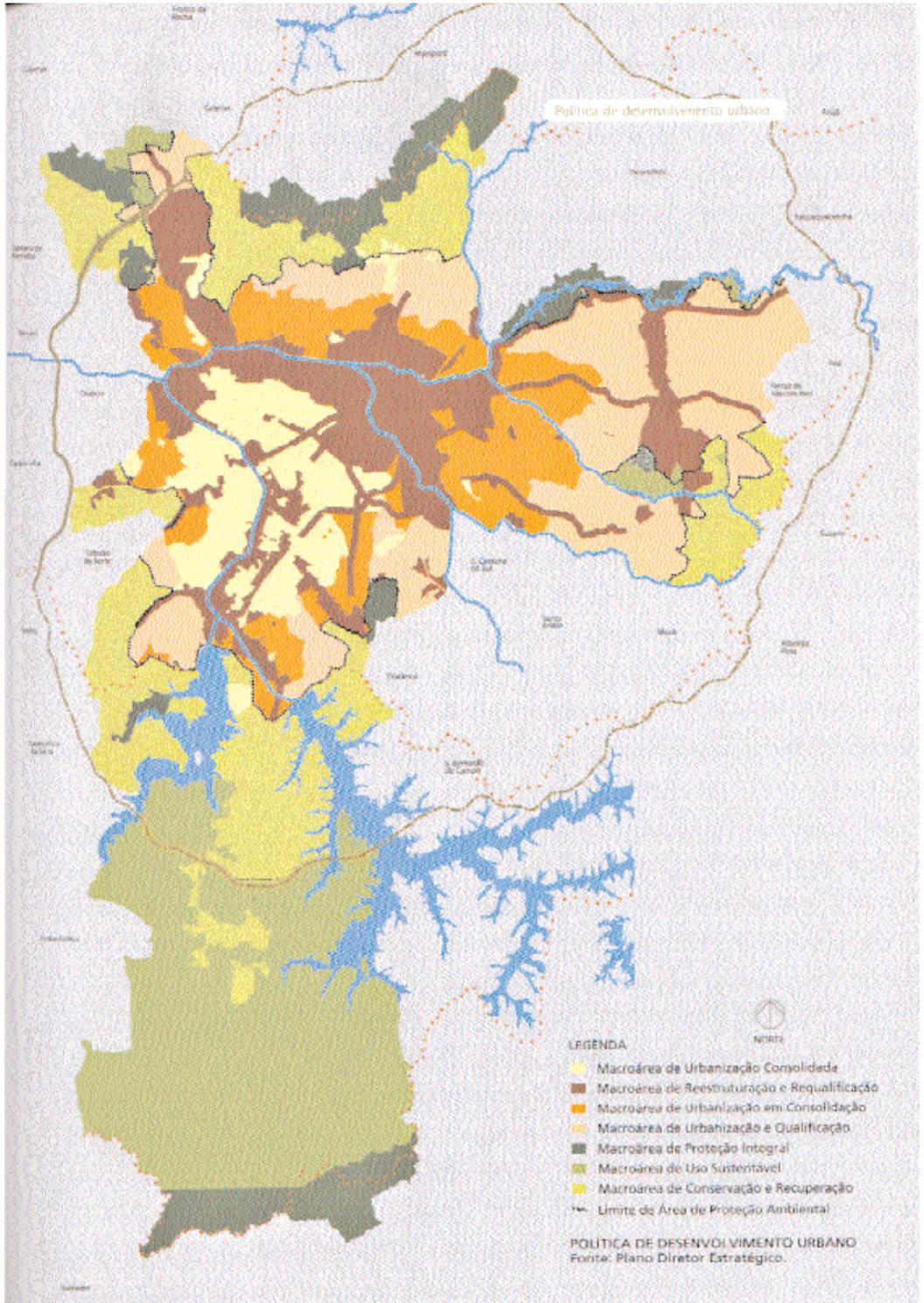


ILUSTRACIÓN XXI. Política de Desarrollo Urbano de São Paulo, según el Plan (2002).

Fuente: Plano Diretor Estratégico.

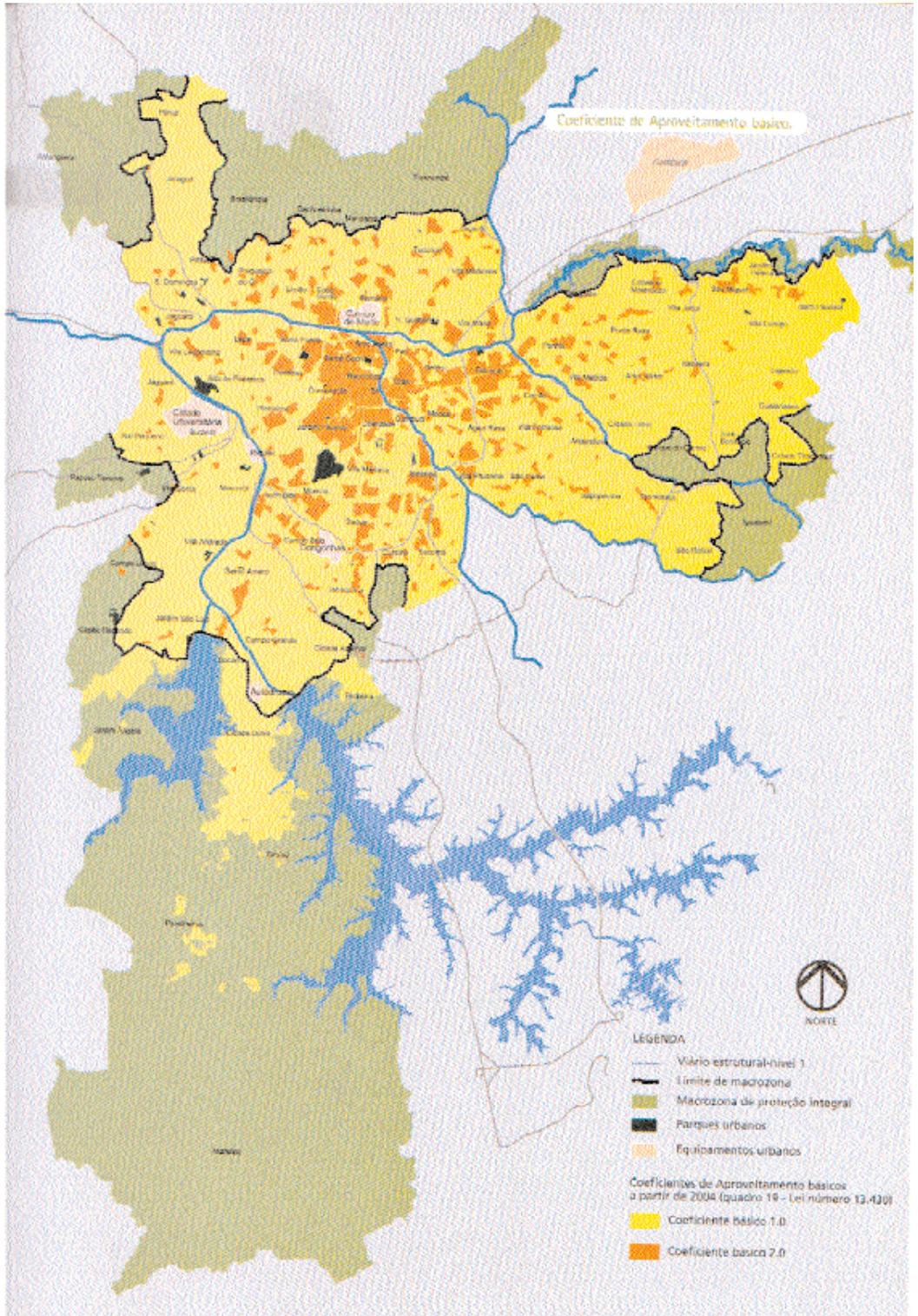


ILUSTRACIÓN XXII. Coeficiente de aprovechamiento básico propuesto por el Plan de São Paulo (2002 y 2004).

Fuente: SEMPLA.

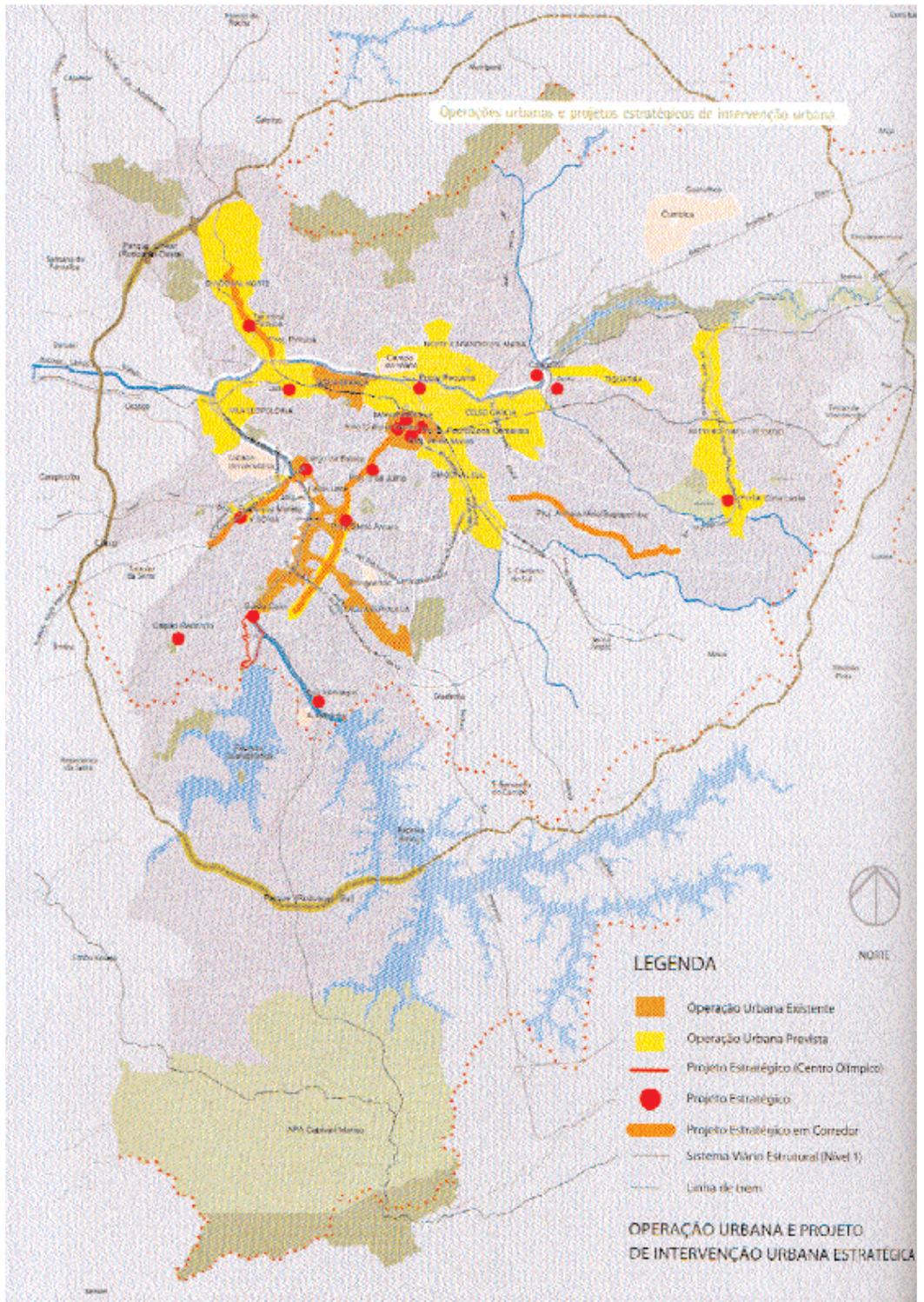


ILUSTRACIÓN XXIII. Operaciones urbanísticas y proyectos estratégicos de intervención urbanística en São Paulo.

Fuente: SEMPLA.

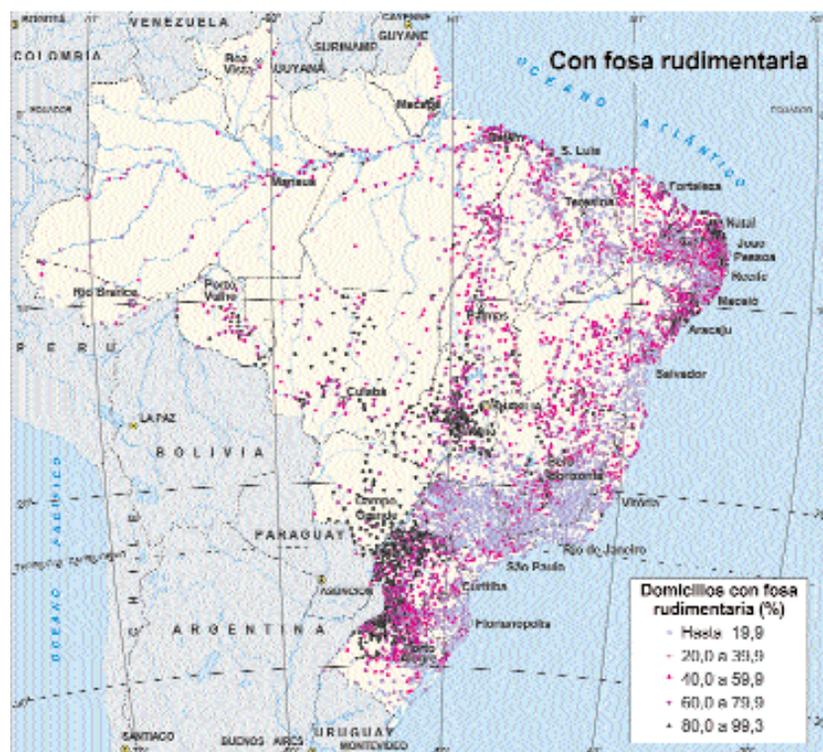
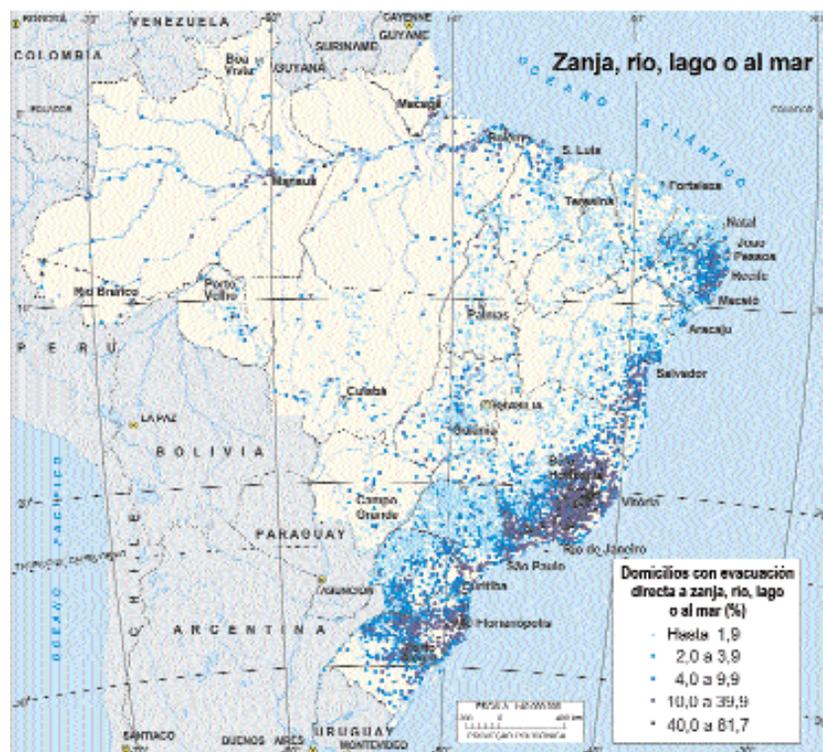
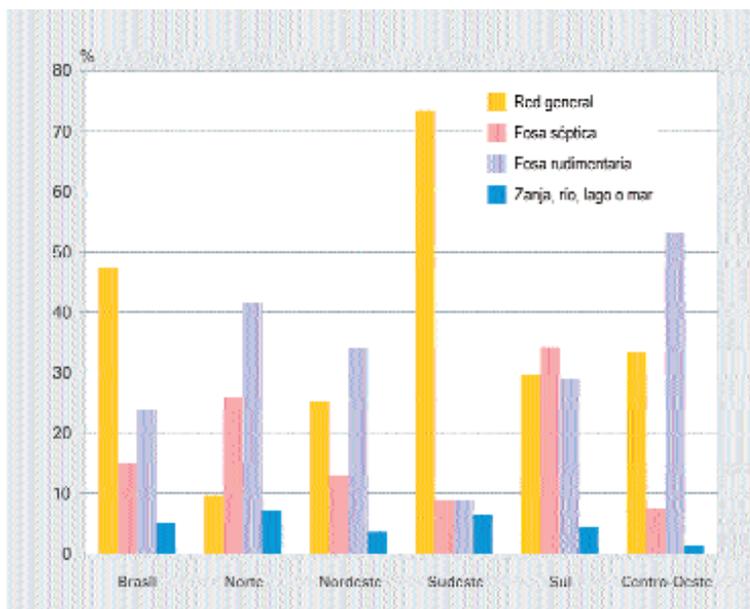


ILUSTRACIÓN XXIV. Tipos de evacuación sanitaria.

Fuente: IBGE. Censo 2000.



Porcentaje de viviendas, según el tipo de evacuación por Grandes Regiones-Brasil 2000.

Fuente: IBGE. Censo 2000.

ILUSTRACIÓN XXV. Tipos de evacuación sanitaria.

Fuente: IBGE. Censo 2000.

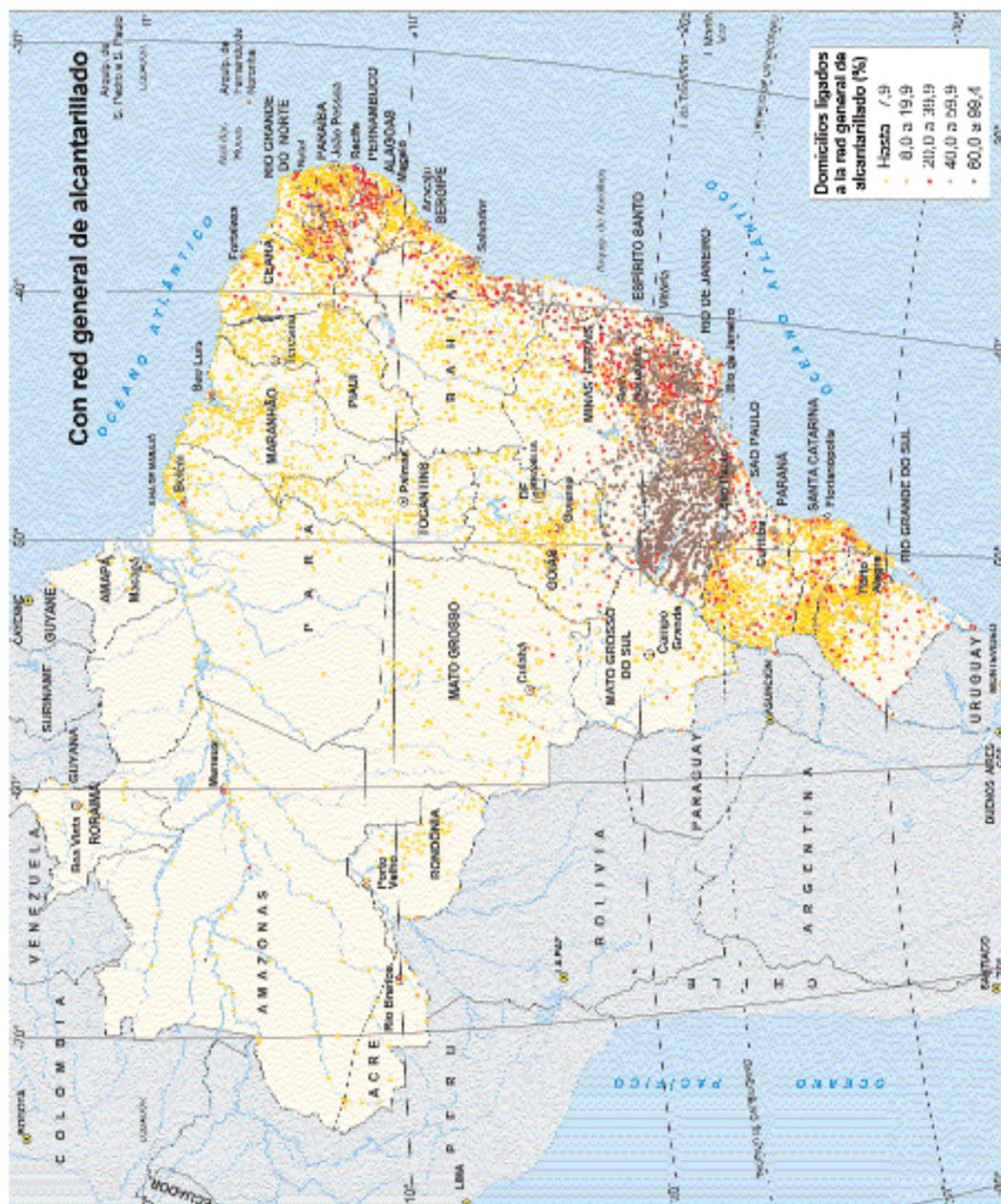


ILUSTRACIÓN XXVI. Tipos de evacuación sanitaria.

Fuente: IBGE. Censo 2000.



Ilustraciones



Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

Local power, federalism and city government in Brasil

S. AZEVEDO & V. RENNÓ DE LOS MARES GUIA

Brasil is here said to be understood as a nation of continental dimensions having a population of over 190 million more than 50% of which lives in her cities. The paper examines some of the innovating initiatives and challenges that have marked the governance of these metropolitan areas which began to shape up as such in the 50s of the last century in the wake of industrial growth and the shift to the cities that this brought on with it. The authors point out here that such growth however did not come under any institutional control until the latter part of the 60s of the same century. For the authors, the on-set of such control would seem to fall into three distinct phases, a first, bearing the stamp of the then military regime offering a uniform pattern for the state as a whole and being marked by strict regulation and federal government funding leaving policy implementing to the Federal Governmental bodies, this to be followed by a second phase, born of the democratic revival of the country, this giving rise to an exaggerated role for local government in these matters leading to a no policy state of affairs in the metropolitan conglomerates. A third phase still in force is then recognized, this running from the 90s to date in which there is an effort made to rescue the metropolitan question through a variety of administrative approaches. The paper concludes with the admission that a satisfactory solution to the issue of how the metropolitan areas are to be run is still far from being hit upon, this due to the conflicting aims and competencies, control of means and the sharing out of powers to act as between the Federal, State and City Governments though some progress is said to have been made.

The Statute for the City, governing master plans and the new planning mechanisms for city policy

A. L. CARDOSO

The paper attempts an overall summary of what the Constitution of 1988 has meant for city planning in Brasil by seeking to identify the limits set by this and the possibilities it has opened the way to as within the situation as it is for and on the new Governing Master Plans (planos directores) and those new planning mechanisms brought in by the Statute for the Cities.

Changes in Housing Policy from the Military Regime on to the Lula's Administration: Challenges and Dead-Ends

N. BONDUKI

The paper attempts an analysis of the housing question in Brazil in the light of the new horizons for this ushered in by the historic election that brought Luis Inacio da Silva to power as President in 2002. In doing so, the author identifies the main challenges the new government is facing when putting into effect the Projeto Moradia a Project drawn up by its to redeem in middle term his pledge to set to rights the nation's housing deficit.

The social and environment risk involved in seeking sustainable development: The São Paulo metropolitan area as a case in point

P. JACOBI

The paper warns of how environmental problems have undergone an alarming upturn and how the tardiness in finding any remedy for them has resulted in public alarm in the wake of storm flooding, problems of solids waste handling and the spatial consequences of the dumping of these last, the damage to public health caused by air pollution and water contamination.

Town and the country planning policy results in São Paulo

J. WILHEIM

The paper aims to set forth the achievements of Sao Paulo's Secretariat for City and Municipal Planning during the period in which Marta Suplicy had the running of the same. Both the city and its administrating in 2001 being so badly run down, this endeavour came to be considered an all out drive for re-construction (governo de la reconstruccion). The situation called for even a rehabilitation of the l neighbourhood's self esteem as a whole. In this situation, it fell to this secretariat (SEMPLA) to refurbish the system of town and country planning along with the entirety of the regulation for the same and this while furthering the process of decentralisation in 31 sub-prefectures by a drawing up regional planning schemes for each and every one of these as such within the overall terms of a Regional Planning Master Document.

Health services in Brasi: The public vs. private debate and the possibility of making these uniform throughout her cities

A. L. BRITTO

The author speaks of how the new Brazilian public health policy is being received and identifies here three differing schools of thought on the issue. A first urges that these services come under the aegis of local city government authorities, a second that it should fall to the regional government to see to such matters with regard to the metropolitan areas and a third which holds that they should be farmed out to private initiative. The paper tries to chart out the conflicting options and then to analyse the consequences of their being adopted in terms of access to services for the less favoured urban communities.

Limits and possibilities upon the making more democratic the access to urban land and housing in Brasil in the wake of the Statute for the Cities

E. FERNANDES

The enactment of the Statute for the Cities in 2001 is here said to have opened up afresh the possibility of making more democratic the traditionally exclusive access to urban land and housing in Brazilian cities. The paper explores some aspects of how this new social-legal paradigm was given that conceptual and institutional character which underlies the City Statute. This has been undertaken so as to better discuss those major procedures, mechanisms, and instruments it brought in for the country so as to make the access to land and housing more democratically fair, this along with the identifying of the main obstacles that the Brazilian government and society to surmount in their struggle against ever more unregulated process of informal urban development.

Democratic participation in decision making and the Statute for the Cities

O. A. DOS SANTO JUNIOR

The article examines a series of ideas as to democracy and the governing of cities in the light of a new model for this here called '*governanza democratica*'. At first sight, it appears for the author that Brazil is bringing forth a novel culture marked by the scope of those social rights enshrined in her 1988 Constitution and the participating in matters public of a plurality of social agents. From the 90s of the last century to date both the exercise of state power and the initiatives of these new social agents have brought about a shake up in the methods and procedures of decision making giving rise in turn to the appearance of a new de-centralised form of public intervention offering new channels and social participation mechanisms for decision sharing as between the State and Society, first among these being the Councils for Governance (Consejos de Gestion) AS to the governing of her cities, the passing of the Statute for the Cities in 2001 and the setting up of the Ministry for the Cities consolidated and strengthened the role of the city councils in their proper planning and administration. Considering the old and new ways of tackling these responsibilities, the paper argues for the need to make the most of these fresh opportunities for public participation in decision making to thus further and better the implementing of the Statute for the Cities and thus democratic institutions as a whole.

Observatorio inmobiliario

Vivienda: la producción parece crecer más que la demanda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Economista y Estadístico. Vocal del Consejo Superior de Estadística

«Mr. Greenspan había anteriormente afirmado que una burbuja nacional en la vivienda era improbable, puesto que los propietarios tendrían que desplazarse para conseguirlo, lo cual tiene un coste. Pero ayer advirtió que ello no es así para las segundas viviendas, cuya cuota en el mercado de créditos hipotecarios se ha doblado desde el 7% de 2000 hasta niveles sin precedentes.»

Greg IP, «U.S., Spending faces balance due», *The Wall Street Journal*, 27 septiembre 2005.

1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la economía mundial en 2005 se va a desacelerar respecto del año anterior, aunque el crecimiento previsto, el 4,3%, resulta satisfactorio. Los aumentos registrados en los precios del petróleo han sido el principal factor perturbador de la escena económica mundial en 2005. Mientras que la economía de Estados Unidos crecerá en 2005 en el entorno del 3,5%, la eurozona va a volver a registrar un crecimiento muy modesto, ante el débil aumento real de la demanda interior en dicha área económica.

La economía española ha acelerado el ritmo de crecimiento, previéndose un aumento del PIB en 2005 del 3,3%. El impulso más potente procede de la demanda interna, que está creciendo por encima del 5%, mientras que las exportaciones netas al resto del mundo traerán más de dos puntos al crecimiento citado del PIB. El notable impulso de la actividad productiva está acompañado de un aumento importante del empleo y de un descenso de la tasa de paro, que se ha aproximado en 2005 al 9% de los activos. Los precios de consumo han acelerado el aumento interanual en 2005 hasta el 3,7%

en septiembre (3,2% fue el aumento en 2004), impulsados sobre todo por los más altos precios de la energía.

El déficit exterior corriente de España, que se ha situado por encima del 7% del PIB, revela tanto la intensidad del aumento de la demanda interna como los más altos precios de la energía. Pero también simboliza la dificultad de competir de las exportaciones españolas y la necesidad de apelar con fuerza al ahorro externo para financiar el fuerte auge de la inversión en capital fijo, en especial en la compra de vivienda. Resulta evidente que dicha compra se destina en gran medida a la colocación del ahorro familiar con fines de inversión, a la vista del amplio diferencial existente entre las nuevas viviendas construidas y el número de hogares creados.

El mercado de la vivienda se ha visto favorecido, desde el lado de la demanda, con los nuevos descensos registrados en 2005 en los tipos de interés, descensos que, aunque modestos, hacen descartar cualquier expectativa de cambio en la tendencia a la baja de los tipos de interés. La oferta de nuevas viviendas vuelve a crecer con fuerza, a la vista de los intensos aumentos experimentados en 2005 en los indicadores de las viviendas iniciadas. Por el contrario,

los indicadores de demanda efectiva de vivienda parecen crecer a ritmos más moderados que los de oferta.

Se ha producido una desaceleración en los aumentos de precios de las viviendas de mercado (13,9% fue el aumento de los precios de las viviendas libres tasadas en el segundo trimestre de 2005), aunque todo apunta a que el aumento de los precios citados de la vivienda se situará en 2005 entre el 10% y el 15%, que es un ritmo considerable, a la vista del 141% de crecimiento acumulado de dichos precios en los ocho años transcurridos de auge inmobiliario en España.

En 2005 se ha mantenido un ritmo de crecimiento significativo por parte de la economía mundial, con tendencia a la desaceleración respecto del ritmo alcanzado en 2004. Las previsiones económicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) de septiembre de 2005 señalan que el ritmo de crecimiento mundial puede pasar desde el 5,1% de 2004 hasta el 4,3% en 2005. El comercio mundial también desaceleraría el crecimiento desde el 10,3% de 2004 hasta el 7% en el presente ejercicio FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2004). (FIG. 1).

2. EL MARCO ECONÓMICO GENERAL. EL CRECIMIENTO SE DESACELERA EN 2005

Los rasgos más destacados de la evolución de la economía mundial, según el citado Informe del FMI, han sido el aumento de los desequilibrios globales (el déficit de Estados Unidos se ha acrecentado y ha crecido el superávit de las economías asiáticas), la persistencia de los amplios diferenciales de crecimiento entre las diferentes economías (destaca la debilidad de la eurozona frente al fuerte ritmo de China y resto de economías asiáticas distintas a Japón) y la apreciación modesta del dólar en los ocho primeros meses del año respecto de las divisas de las principales áreas económicas.

Los importantes aumentos experimentados por el precio del petróleo han sido el principal factor de riesgo en la evolución de 2005. El precio del crudo de petróleo alcanzó un nivel máximo de 65 dólares/barril a fines de agosto de 2005. Esto último ha supuesto una revalorización del precio medio de dicha materia prima en agosto de 2005 del 51,3% sobre agosto de 2004 y del 62% sobre diciembre del pasado

FIG. 1. OCDE, USA y Zona Euro. Principales agregados macroeconómicos. Tasas de crecimiento real

	Previsión 2004	Previsión 2005
1. PIB precios constantes		
Total OCDE	3,4	2,6
Estados Unidos	4,4	3,6
Zona Euro	2,1	1,3
2. Inflación. Deflactor PIB		
Total OCDE	2,0	1,9
Estados Unidos	2,1	2,4
Zona Euro	1,9	1,5
3. Desempleo(% Activos)		
Total OCDE	6,7	6,7
Estados Unidos	5,5	5,1
Zona Euro	8,9	9,0
4. Balanza P. C Corriente (% PIB)		
Total OCDE	-1,2	-1,7
Estados Unidos	-5,7	-6,4
Zona Euro	0,6	0,1
5. Tipos interés corto plazo		
Estados Unidos	1,6	3,4
Zona Euro	2,1	1,8
6. Comercio Mundial	9,4	7,4

(*) Previsión.

Fuente: OCDE, BCE.

año. Aunque la reacción a los aumentos del precio del crudo ha sido en general positiva, ante los importantes ajustes realizados en la mayor parte de las principales economías, un aumento de precio tan significativo afecta a la rentabilidad de numerosos sectores productivos, empeora el perfil de las expectativas de crecimiento y acrecienta la incertidumbre sobre la estabilidad de los fundamentos de la economía mundial.

La inflación se ha mantenido controlada, aunque a partir del verano de 2005 parece advertirse un leve repunte alcista de los índices de precios. Las políticas monetarias han mantenido el perfil expansivo general de los últimos años, aunque se han producido elevaciones de los tipos de interés por parte de los bancos centrales en algunos países (Reino Unido, Australia). Los tipos de interés a largo plazo se han mantenido bajos, a pesar de las elevaciones establecidas en los tipos de interés a corto plazo desde algunos bancos centrales.

Una de las explicaciones más extendidas de dicha continuidad de los tipos a corto a niveles reducidos se deriva de los excesos de ahorro generados en algunos países emergentes, derivadas de los superávits de balanza de pagos y de los amplios excedentes de los países exportadores de petróleo. Además, los elevados beneficios obtenidos por las empresas en los países industriales no se han traducido en aumentos significativos de la inversión productiva. Se habría generado, pues, un excedente global de ahorro que estaría detrás de la continuidad de los bajos tipos de interés a largo plazo y que también explicaría como el ahorro de los citados países emergentes estaría financiando el descenso del ahorro de numerosos países industriales, caso de Estados Unidos.

La economía de Estados Unidos ha seguido manteniendo un crecimiento "robusto" en 2005, aunque algo desacelerado respecto del correspondiente al ejercicio precedente (3,5% sería el aumento del PIB norteamericano en 2005 frente al 4,2% de 2004). La demanda interna de dicha economía se ha mantenido pujante, y el déficit exterior ha continuado situado por encima del 6% del PIB. El déficit público puede crecer adicionalmente tras los esfuerzos de reconstrucción derivados de los episodios correspondientes a los huracanes Katrina y Rita. La inflación, medida en

términos de índice de precios de consumo, se ha acelerado desde el 3,3% de 2004 hasta el 3,6% interanual de agosto de 2005.

En septiembre de 2005 la Reserva Federal ha vuelto a elevar el tipo de interés de intervención hasta el 3,75%, nivel al que se ha llegado tras once elevaciones del 0,25% después de junio de 2004. La Reserva Federal pretende así llegar a un tipo de interés neutral, que ni frene el crecimiento ni estimule la inflación, tras arrancar de unos niveles de dichos tipos de intervención a corto plazo extremadamente reducidos, que facilitaron la superación del "pinchazo" de la burbuja tecnológica entre 2001 y 2003.

En todo caso, las consecuencias del paso del huracán Katrina han puesto de manifiesto que la oferta de petróleo en el ámbito mundial carece de la necesaria elasticidad de oferta, lo que ha acentuado las incertidumbres asociadas con los precios y con el suministro de dicha materia prima. Dicha circunstancia se une a la expansión de la demanda impulsada en los últimos años desde los países emergentes.

2005 no será el año de la recuperación del crecimiento en la eurozona, donde el aumento del PIB no superará el aumento del 1,2% (alrededor del 2% en 2004). No ha tenido lugar la prevista expansión de la demanda interna, presentando tanto el consumo familiar como la inversión en capital fijo unos aumentos muy moderados (FIG. 2). El débil aumento de las exportaciones y la mayor desaceleración de las importaciones han permitido que la eurozona mantenga una posición de ligero superávit de balanza de pagos.

Numerosos países de la eurozona han mantenido déficits públicos significativos, circunstancia que no se ha corregido precisamente tras la modificación del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento en un sentido más permisivo con dichos déficits. Por otra parte, el Banco Central Europeo ha mantenido a lo largo de 2004 los tipos de interés a corto plazo en el 2%, lo que ha facilitado una importante expansión del crédito y de la masa monetaria, aunque esta circunstancia no ha reforzado el crecimiento global y ha contribuido a impulsar las compras y los precios de las viviendas en algunos países, caso de España, Francia e Irlanda.

FIG. 2. Zona Euro. Previsiones del BCE, 2004-06. Tasa de crecimiento interanuales(*). Precios constantes. Porcentajes

Magnitudes	Previsiones		
	2004	2005	2006
Índice precios de consumo armonizado	2,1	2,2	1,9
PIB real	1,8	1,3	1,8
Consumo de los hogares	1,3	1,3	1,3
Consumo público	1,4	1,1	1,6
Formación de capital fijo	1,4	1,2	2,9
Exportaciones	5,9	3,8	6,2
Importaciones	6,1	3,7	6,0
<i>Supuestos</i>			
PIB extra eurozona	5,5	4,8	4,6
Exportaciones extra eurozona	8,7	7,1	7,2

(*) Las tasas de variación corresponden al punto medio de los intervalos previstos para 2005 y 2006.

Fuente: BCE, Boletín Mensual, septiembre 2005.

La economía de la eurozona sigue presentando una sensible sensibilidad a los cambios en el entorno general, lo que la hace muy susceptible ante riesgos tales como nuevas elevaciones de los precios del petróleo, subidas de los tipos de interés, persistencia de nuevos aumentos de la elevada deuda de los hogares, creciente concentración de los préstamos de las entidades financieras, revalorizaciones del euro.

La falta de aprobación de los referéndum celebrados en Francia y Holanda sobre el proyecto de Constitución Europea no ha contribuido precisamente a mejorar las expectativas económicas en el conjunto de la UE, acentuándose el pesimismo económico general en toda Europa Occidental. El impacto de la globalización y de la competencia de los países emergentes en dicha área esta siendo muy significativo, difiriendo bastante el nivel de respuesta de los diferentes países integrantes ante dicha circunstancia.

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL CRECIMIENTO SE HA REFORZADO EN 2005

La economía española ha visto reforzarse el ritmo de crecimiento desde el 3,1% de 2004 hasta el 3,3% previsto para 2005, consecuencia de una nueva aceleración de la

demanda interna, con lo que el citado ritmo de crecimiento habrá superado en más de dos puntos porcentuales al de la eurozona (FIGS. 3 y 4). Durante los dos primeros trimestres de 2005 el crecimiento de la demanda interna fue del 5,7% (4,8% en 2004), destacando la aceleración del crecimiento interanual del consumo privado, de la inversión en capital fijo en bienes de equipo y de la construcción.

En el primer semestre de 2005 se debilitaron las exportaciones de mercancías y servicios, cuyo aumento real interanual fue negativo (-0,7%), mientras que las importaciones crecieron en un 6,2%, con lo que la detracción al crecimiento por parte del resto del mundo fue de casi dos puntos y medio porcentuales en dicho período. El aumento del empleo en el primer semestre de 2005 fue del 3,2% y la tasa de paro se ha situado ampliamente por debajo del 10%. La construcción (4,8%) y los servicios (6,9%) presentaron los mayores ritmos de aumento del empleo, que descendió en la agricultura y aumentó por debajo de la media en la industria.

El índice de precios de consumo aceleró ligeramente el crecimiento desde el 3,2% de 2004 hasta el 3,3% de agosto de 2005. La energía y los servicios crecieron por encima del índice general, mientras que los dos grupos básicos de los alimentos aumentaron por debajo del 3%. El deflactor del PIB

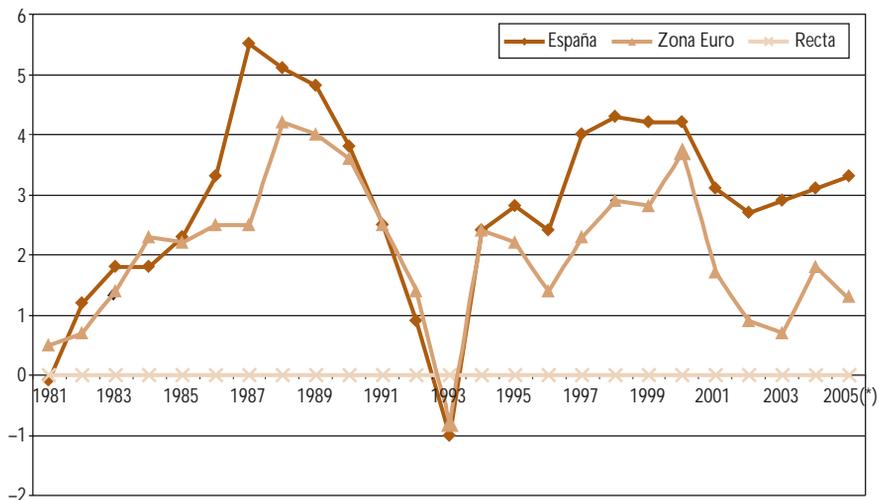


FIG. 3. PIB. Crecimiento real. España y zona euro. 1981-2004.
(*) Previsión.

Fuente: INE.

FIG. 4. España. Principales macromagnitudes. 2004-2005. Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes

España	Previsión 2004	Previsión 2005
1. PIB, precios mercado	3,1	3,3
2. Consumo Privado	4,4	4,4
3. Consumo Público	6,4	4,2
4. Formación Bruta de Capital fijo	4,4	6,6
4.1. Construcción	5,5	5,7
4.2. Resto FBCF	3,1	7,9
5. Demanda Interna	4,8	5,2
6. Exportaciones	2,8	1,2
7. Importaciones	8,1	7,1
8. Exportaciones netas(% PIB)	-1,6	-2,1
9. Empleo.Ocupados(*)	2,7	3,0
Tasas de desempleo	11,0	10,0
10. Índice de precios de consumo(**)	3,0	3,2
11. Deflactor del PIB	4,1	4,2
12. Salario por persona ocupada	2,8	2,7
13. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB)	-5,3	-7,0
Crecimiento resto del mundo		
14. PIB , Estados Unidos	4,4	3,6
15. PIB, zona euro	1,8	1,3

(*) Datos de la Contabilidad Nacional, relativos a puestos de trabajo.

(**) Aumentos medios anuales.

Fuente: INE, Banco de España. FUNCAS. Panel de previsiones de la economía española, mayo 2005.

aumentó en un 4,3% en el primer semestre de 2005, dos décimas por encima del 4,1% del año anterior. El diferencial de crecimiento de la inflación con la de la eurozona era de 1,1 puntos porcentuales en agosto de 2005, mientras que el diferencial de aumento del deflactor del PIB con el de dicha área fue de casi dos puntos y medio porcentuales en el primer semestre.

El mayor desequilibrio de la economía española en 2005 es el correspondiente a la balanza de pagos, cuyo saldo negativo por cuenta corriente creció en un 68,5% en el primer semestre sobre el del mismo período de 2004, ascendiendo al 7% del PIB el déficit acumulado en los últimos doce meses que terminaron en junio de 2005 (FIG. 5). El aumento citado es el resultante del crecimiento del 41,2% en el déficit comercial del primer semestre, de un descenso del 8,2% en el superávit de la balanza de servicios (los ingresos por turismo y viajes descendieron en un -0,5% en dicho período) y de un mayor déficit en el saldo de la balanza de rentas, que creció en un 47,6%.

El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado de 2006 incorpora una previsión de crecimiento de la economía en un 3,3% en dicho ejercicio (FIG. 4). La composición del crecimiento resultaría mas equilibrada que en 2005, al crecer la demanda interna en un 4,2%, mientras que

la detracción al crecimiento por parte de las exportaciones netas descendería hasta 1,1 puntos porcentuales.

El importante déficit corriente de la economía española es consecuencia especialmente del fuerte descenso en la situación de superávit de la cuenta de capital de los hogares, donde la relación ahorro-inversión se ha deteriorado sustancialmente en los últimos años, a la vez que ha crecido sustancialmente su nivel de endeudamiento. Esto último da lugar a que, tras el pago del servicio de los préstamos citados, el restante ahorro financiero de los hogares sea muy reducido.

El crecimiento reciente de la economía española se ha apoyado sustancialmente en el consumo y en la construcción, en especial en la residencial. Destaca el fuerte diferencial de crecimiento de ambas magnitudes en España respecto del correspondiente a las mismas en la eurozona, donde la construcción tuvo una tasa de crecimiento negativa en el primer trimestre de 2005 y donde el peso de dicho sector en la economía está muy por debajo del correspondiente a la economía española. La concentración del crecimiento en la construcción y en subsectores de servicios intensivos en mano de obra también da lugar a que los aumentos de la productividad del empleo en la economía española resulten muy reducidos (FIG. 6).

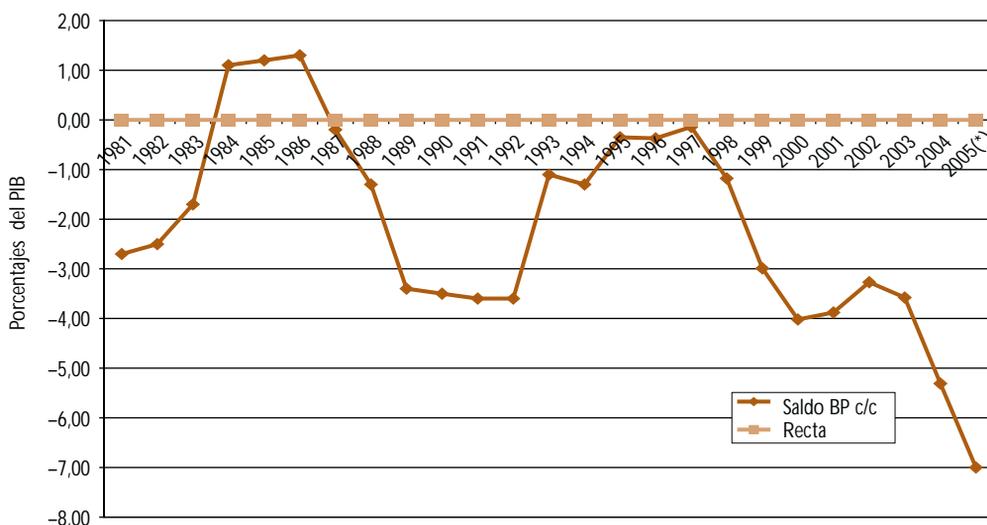


FIG. 5. España. Saldo Balanza Corriente. Porcentajes del PIB
(*) Previsión.

Fuente: OCDE.

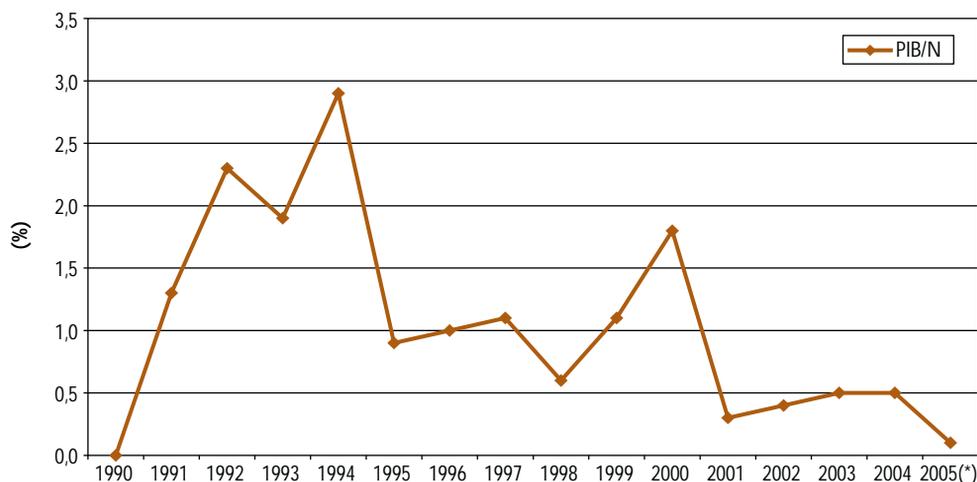


FIG. 6. Productividad del empleo. Variaciones anuales. España
(*) Estimación.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral.

En todo caso, todo apunta a la necesidad de impulsar una mas que necesaria diversificación sectorial del patrón de crecimiento de la economía española en el futuro. Ante los posibles excesos de oferta de algunos mercados locales de la vivienda, parece difícil que la producción de nuevas viviendas siga manteniendo en el futuro un ritmo tan intenso como el de los últimos años. La política de oferta, estatal y autonómica, debe de tener en cuenta las políticas de suelo seguidas por los ayuntamientos, no demasiado favorables a la diversificación económica en los últimos años de auge inmobiliario.

Los estímulos a la diversificación del crecimiento y a la mayor competitividad de la administración central pueden resultar menos eficaces de lo deseable, en especial si continúan desarrollándose políticas locales de gobierno del suelo escasamente atentas al crecimiento sostenido, además de poco respetuosas con la calidad medioambiental y con la necesaria racionalización del consumo de agua.

4. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN 2005

El total de actuaciones protegidas autorizadas en el ejercicio de 2004, prorrogado hasta la aparición en el BOE del Real Decreto que regularía el nuevo Plan de

Vivienda 2005-2008 (Resolución de 7 de abril de 2005 de la DG de Arquitectura y de Política de Vivienda, BOE de 22.4.2005), ascendió a 183.562. Ello ha supuesto una ejecución superior al 100% respecto de las 180.488 actuaciones establecidas como objetivo del Plan de Choque (FIG. 7), aunque la prolongada extensión del ejercicio de 2004 durante 2005 ha facilitado la consecución del objetivo citado. El total de viviendas protegidas de nueva construcción cuya financiación se ha autorizado en el ejercicio de 2004 ascendió a 82.465 (casi el 45% del total de actuaciones autorizadas), de las que 70.599 se destinarán a la venta y las restantes 11.866 lo harán al alquiler (FIG. 8).

En el ejercicio citado alcanzaron una cifra elevada las autorizaciones relativas a rehabilitación de viviendas (54.020) y a urbanización de suelo para la construcción de nuevas viviendas protegidas. Por autonomías, Madrid (30.696 actuaciones), Valencia (22.975), Andalucía (22.066), y Cataluña (20.979), fueron las que tuvieron mayor participación en el conjunto de las actuaciones protegidas autorizadas en el ejercicio de 2004, correspondiendo a Baleares (3.358) y a Cantabria (2.329) las cifras mas reducidas. En Cataluña destacó la fuerte presencia de las rehabilitaciones protegidas (13.137) en el total de actuaciones autorizadas.

FIG. 7. Plan de Vivienda 2000-2005. Ejecución

Actuaciones autorizadas	2002	2003	2004			
1. Viviendas protegidas. Nueva construcción	55.326	52.463	82.465			
1.1. Para la venta	48.377	46.413	70.599			
1.2. Para el alquiler	6.949	6.050	11.866			
2. Adquisición viviendas existentes	7.739	12.015	20.161			
3. Rehabilitación protegida de viviendas	37.370	40.413	54.020			
4. Urbanización suelo para viviendas protegidas	19.282	11.571	19.270			
5. Ayudas a viviendas existentes para el alquiler			684			
6. Subvenciones a inquilinos			6.962			
Total autorizaciones España	119.117	116.062	183.562			
Créditos convenidos (millones de euros)	3.805	4.051	8.051			
Comunidades Autónomas Total actuaciones autorizadas	2002		2003		2004	
	Actuaciones	%	Actuaciones	%	Actuaciones	%
Andalucía	18.693	15,6	16.941	14,6	22.065	12,0
Aragón	6.412	5,4	10.114	8,7	8.818	4,8
Asturias	4.460	3,7	3.039	2,6	8.769	4,8
Baleares	2.566	2,1	2.595	2,2	3.358	1,8
Canarias	3.087	2,6	2.551	2,2	6.108	3,3
Cantabria	1.639	1,4	1.153	1,0	2.329	1,3
Castilla y León	7.397	6,2	8.027	6,9	16.772	9,1
Castilla-La Mancha	2.911	2,4	5.375	4,6	10.661	5,8
Cataluña	17.513	14,6	15.122	13,0	20.979	11,4
Extremadura	3.826	3,2	4.041	3,5	6.841	3,7
Galicia	6.457	5,4	8.180	7,0	15.793	8,6
Madrid	21.943	18,3	17.823	15,4	30.696	16,7
Murcia	2.862	2,4	2.304	2,0	3.370	1,8
La Rioja	2.643	2,2	4.130	3,6	3.664	2,0
C. Valenciana	16.889	14,1	14.640	12,6	22.975	12,5
Ceuta	18	—	24	—	69	—
Melilla	401	0,3	3	—	244	—
Total	119.117	100,0	116.062	100,0	183.562	100,0

Nota: La Resolución de 7-4-2005 de la DG de Arquitectura y Política de Vivienda (BOE de 22-4-2005) prorrogó el ejercicio 2004 del Plan 2002-05 hasta el día anterior de la publicación en el BOE (2-7-2005) del RD que regula nuevo Plan de Vivienda. de ahí que la duración del Programa 2004 haya resultado excepcionalmente mas prolongada que la de los dos Programas anuales precedentes.

Fuente: Ministerios de Fomento y de Vivienda, BOE.

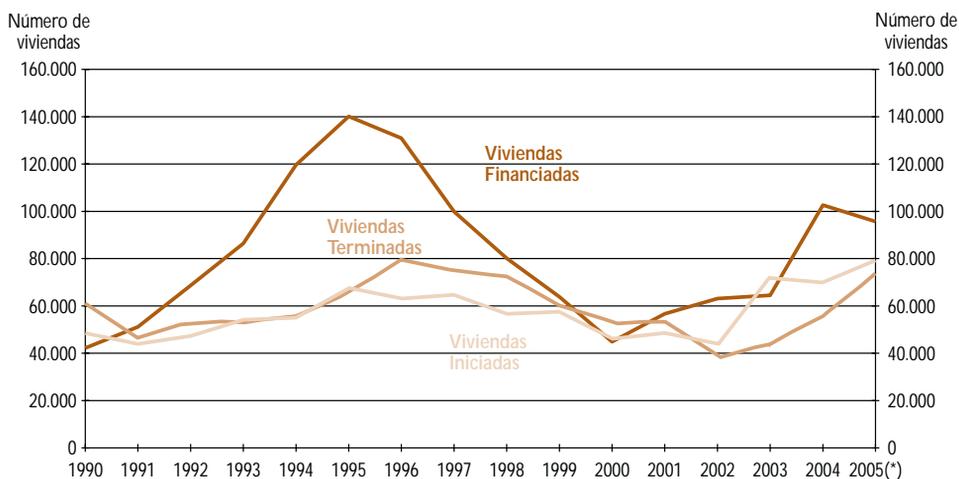


FIG. 8. Política de vivienda: viviendas financiadas, viviendas iniciadas y viviendas terminadas
Nota: las viviendas financiadas incluyen las de nueva construcción y las adquisiciones de viviendas existentes.

(*) Previsión.

Fuente: MVIV.

El Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, (BOE de 13.7.2005) ha establecido el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2005-2008. Dicho Plan tiene como objetivos más destacados el aumento de la oferta de viviendas protegidas, el logro de una mayor oferta de viviendas de alquiler y el fomento de la oferta de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas.

Entre los aspectos más importantes del contenido del nuevo Plan destacan los siguientes:

- Se mantiene el carácter plurianual del Plan de Vivienda, que en este caso se refiere al período cuatrienal 2005-2008 (art. 1.º del citado Real Decreto).
- Se establecen nueve actuaciones protegidas (art. 4), entre las que destacan las correspondientes a la promoción de nuevas viviendas protegidas para la venta y el arrendamiento, el apoyo a quienes pongan en arrendamiento viviendas propias y las ayudas directas a los inquilinos de las viviendas. El Plan incluye la creación de ventanillas únicas de vivienda para la gestión de las actuaciones protegidas, que podrán apoyar a los registros públicos de demandantes de viviendas.
- El carácter fijo de la subvención a compradores y arrendatarios,

por cada 10.000 euros de préstamo convenido, en lugar de hacerlo en una proporción de las cuotas a pagar, como se hacía en planes precedentes (art. 10).

- Se establece, con limitaciones, la creación de los registros de demandantes de viviendas protegidas. La venta de las viviendas acogidas al plan habrá de hacerse a los demandantes inscritos en dichos registros o en otros procedimientos establecidos en los convenios de colaboración con las autonomías (art. 13.7). La Disposición Transitoria Octava del Real Decreto establece que los registros públicos de demandantes o los procedimientos análogos citados deberán de ponerse en funcionamiento en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto en cuestión (hasta el 14 de enero de 2006).

Junto al registro de demandantes, el Real Decreto establece que el Ministerio de Vivienda regulará mediante Orden la creación de un registro de viviendas protegidas acogidas al Plan 2005-08. Dicho registro incluirá, al menos, a los promotores de viviendas protegidas de nueva construcción y a los beneficiarios de las ayudas económicas directas estatales (Disposición adicional 6.ª).

- El nuevo Plan recupera el concepto de ingresos familiares ponderados (Art. 7), que se expresarán en términos de número de veces el IPREM (Indicador público de renta de efectos múltiples, Art. 2.7). Las ayudas públicas directas al acceso a la vivienda protegida en propiedad solo afectarán a familias con ingresos no superiores a 3,5 IPREM (23.020 euros al año en 2005). Los hogares que tengan ingresos superiores a dicha cuantía y no pasen de los 6,5 IPREM (42.752 euros/año) tendrán acceso solo a los prestamos convenidos, junto al privilegiado precio de venta de la vivienda protegida que pueden adquirir (art. 10 y 11).
- El estímulo a la oferta de viviendas de alquiler, visible en las actuaciones protegidas destinadas a apoyar el acceso a la vivienda bajo dicha forma de tenencia. Los plazos de arrendamiento de las viviendas protegidas de nueva construcción destinadas al alquiler serán de 10 o de 25 años, perdiendo la condición de viviendas protegidas las que se arrienden solo durante 10 años y tengan el carácter de renta concertada (el precio máximo de estas últimas puede llegar hasta 1,8 veces el precio básico nacional, mientras que en las de renta básica dicho máximo solo puede llegar hasta 1,6 veces dicho precio básico) (art. 32 y 33).

Un aspecto importante ante la posible creación de patrimonios privados empresariales de viviendas de alquiler radica en la posibilidad de los titulares de viviendas protegidas para alquilar de enajenarlas a nuevos titulares (art. 33.5). Los adquirentes deben ser sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, incluyendo sociedades o fondos de inversión inmobiliarias. La enajenación será por promociones completas y los precios de venta no se sujetarán a los topes establecidos en el artículo 32.1 (1,6 y 1,8 veces el precio básico nacional), previa autorización (no se especifica de que administración).
- El carácter permanente que se asigna a las viviendas protegidas (con la excepción de las viviendas de precio concertado, destinadas a familias con ingresos situados entre los 5,5 y 6,5 veces el IPREM) con el fin de reducir el posible fraude en la compraventa de dicho tipo de viviendas. El régimen de protección se extiende en un período de 30 años contados desde la calificación definitiva de la vivienda. Se deja a las autonomías la regulación del plazo de vigencia de la condición de vivienda protegida en el caso de las de precio concertado (art. 5 y 19).
- Se recupera la figura de las Áreas de Urbanización Prioritaria, dentro de las cuales puede incluirse la actuación correspondiente a la compra de suelo con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas.
- Los Convenios entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades Autónomas son el marco de asignación territorial de los recursos financieros del Plan. El papel de las autonomías resulta reforzado respecto de planes anteriores, al permitir que los criterios bajo los cuales se definen o se establecen las actuaciones protegidas y las ayudas públicas conectadas puedan ser objeto de modificación, y no solo de desarrollo, por parte de dichas administraciones públicas (art. 78).
- El Ministerio de Vivienda ha anunciado que el objetivo básico del Plan consiste en desarrollar 720.000 actuaciones protegidas en los cuatro ejercicios de vigencia del Plan (FIG. 9). Ello implica una media de 180.000 actuaciones al año, un 63,6% más que las 110.000 establecidas como objetivo en el Plan anterior. El Ministerio citado establecerá el total de actuaciones territorializadas y no territorializadas, en el ámbito agregado y por autonomías (art. 83). De las 180.000 actuaciones establecidas como objetivo medio anual entre 2005 y 2008, 82.863 corresponden a viviendas protegidas de nueva construcción para la venta y para el alquiler (46% del total), 29.500 son actuaciones de urbanización de suelo expresadas en términos de las viviendas protegidas a que van a dar lugar (16,4%), y 39.875 son rehabilitaciones (22,2%).

FIG. 9. Plan 2005-2008. Objetivos

Actuaciones	2002	2003	2004
1. Viviendas protegidas de nueva construcción para la venta	226.400	56.600	31,4%
2. Viviendas Protegidas de nueva construcción para el alquiler	105.050	26.263	14,6%
3. Otras actuaciones para el alquiler	59.550	14.887	8,3%
3.1. Adquisición de viviendas para alquiler	6.525	1.631	—
3.2. Cofinanciación VPO para alquiler	325	81	—
3.3. Cesión en alquiler de viviendas libres	11.000	2.750	—
3.4. Ayudas a inquilinos	41.700	10.425	—
4. Adquisición viviendas existentes	51.500	12.875	7,1%
5. Rehabilitación	159.500	39.875	22,2%
6. Suelo	118.000	29.500	16,4%
Total Actuaciones	720.000	180.000	100,0%

Fuente: Ministerio de Vivienda.

El inicio del Plan coincidirá con la publicación en el *BOE* del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se determine, por primera vez para el Plan 2005-2008, el tipo de interés efectivo anual de los préstamos convenidos con entidades de crédito (Disposición Transitoria 1.^a). El gasto público asignado a la cobertura de las subvenciones y ayudas directas comprendidas en el Plan es de 6.822 millones de euros, a gastar en un período máximo de 28 años (el plazo de los préstamos se ha extendido desde 20 a 25 años). La suma de los créditos convenidos a movilizar es de 33.000 millones de euros, una media anual de 8.250 millones.

El nuevo precio básico nacional (referencia para la fijación de los precios máximos de venta, adjudicación y renta, art. 2.11) a aplicar, se supone que en el transcurso del ejercicio de 2005 del Plan 2005-08, se establece en 695,19 euros por metro cuadrado (115.670 antiguas pesetas) de superficie útil. Este nivel supone un aumento del 3% sobre el establecido en el RD 1721/2004 (Disposición Adicional Primera del RD 801/2005), respecto del cual el Real Decreto establece un amplio margen para una actualización definitiva por parte de las autonomías.

El artículo 20 del Real Decreto establece que el precio máximo de venta de las viviendas protegidas, en segundas y posteriores transmisiones, se fijará por las autonomías en un límite de hasta 2 veces el precio de venta inicial de la vivienda, una vez actualizado mediante la aplicación de la

variación porcentual del Índice de Precios de Consumo, Índice General. Esta variación sería la registrada desde la fecha de la primera transmisión hasta la de la segunda o ulterior transmisión de que se trate.

Junto a la aparición del Real Decreto que regula el Plan de Vivienda 2005-2008, el gobierno ha anunciado el propósito de tramitar en el segundo semestre de 2005 el proyecto de ley sobre régimen del suelo y derecho a la vivienda. La nueva norma sustituiría a la contenida, en especial, en el RD 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Se trataría, pues, de actualizar la normativa estatal en materia de suelo, en la que el campo competencial del Estado es bastante reducido. La nueva ley contemplaría aspectos relativos a las situaciones básicas y de transformación del suelo, participación de la comunidad en las plusvalías y el establecimiento de valores reales, no expectantes, para impedir la especulación.

5. MERCADO INMOBILIARIO. FUERTES AUMENTOS DE LA NUEVA OFERTA DE VIVIENDA

La FIG. 10 resume los principales indicadores disponibles sobre el mercado de la vivienda en España, donde destaca la escasez de indicadores de demanda de viviendas. La nueva estadística de las transmisiones inmobiliarias intervenidas por los notarios cubre parte del hueco existente en cuanto a datos de ventas de viviendas,

FIG. 10. Mercado inmobiliario. Principales indicadores. Tasas de variación interanual (%)

	2003/2002	2004/2003	2005/2004	Último dato
Demanda				
1. Hipotecas Urbanas Registradas				
1.1. Número total	9,1	17,6	9,2	May.-05
1.2. Viviendas	8,4	11,3	10,3	
1.3. Solares	8,3	-2,4	3,4	
1.4. Otras urbanas	11,8	43,8	6,2	
2. Hogares (IV/IV)	3,0	2,8	3,1	2005.II
3. Empleo. Total				
3.1. Empleo, CNT, Puestos de Trabajo	2,5	2,7	3,2	2005.II
3.2. Empleo S. Social	3,0	2,9	4,1	Jul.-05
4. Inversión extranjera en inmuebles. Precios corrientes	17,2	-6,6	-17,2	Jun.-05
5. Ventas				
5.1. Tasaciones de Viviendas			-0,3	2005.II
5.2. Notarios. Transacciones inmobiliarias.			2,0	2005.I
Oferta				
6. Proyectos CC Arquitectos(*)				
6.1. Total viviendas	6,7	11,2	12,5	2005.I
6.2. VPO	20,6	-4,4	-5,0	
6.3. VV. Libres	5,5	12,7	14,1	
7. Visados obra nueva CC. Aparejadores				
7.1. Obra Nueva	21,4	8,0	6,4	Mayo-05
7.2. Certificados fin de obra. Viviendas	7,1	8,1	2,7	
8. Licencias municipales de obras				
8.1. Viviendas a construir	15,1	15,1	14,8	Feb.-05
8.2. Superficie a construir (vvdas)	14,6	13,1	6,0	
9. Viviendas Iniciadas. Total	14,6	11,1	8,9	Mar.-05
9.1. VV. Libres.	10,3	12,9	8,3	
9.2. VV. protegidas	62,9	-2,7	13,9	
10. Viviendas terminadas	-2,6	11,5	9,1	Mar.-95
11. Consumo aparente de cemento	4,7	3,6	5,4	Jun.-05
Encuesta construcción				
12. Valor trabajos realizados (deflactado)				
12.1. Total construcción	3,9	2,1	0,3	2005.I
12.2. Edificación	4,3	2,5	0,2	
12.3. No Edificación	2,4	0,7	-0,4	
13. Contratación, deflactada. Construcción	10,3	7,9	0,1	
14. Empleo construcción				
14.1. Puestos de trabajo. Construcción	6,1	6,0	9,2	2005.II
14.2. Afiliados a la S.Social. Construcción	4,3	5,0	5,4	Abr.-05
Precios				
15. Precios viviendas y alquileres (IV/IV)				
15.1. Precios VV. Libres tasadas. MVIV	18,6	17,2	13,9	2005.II
15.2. Precios VPO tasadas. M.º Vivienda			7,2	2005.II
15.4. Alquileres. IPC. (D/D)	4,3	4,1	4,3	Ago.-05
16. Índice del coste de la construcción	2,2	5,1	5,5	Jun.-05
16.1. Costes laborales	4,4	3,5	1,5	
16.2. Consumos intermedios	0,8	5,7	7,9	

(*) A falta de datos de Cataluña se ha trabajado con una estimación de los visados en esta autonomía para 2004.

Nota: D/D y IV/IV indican que la variación es la registrada sobre el mismo periodo del año anterior

Fuente: M.º de Vivienda, Banco de España, INE, Sociedad de Tasación, Tinsa.

aunque dichas transmisiones, al menos las de viviendas de nueva construcción, tienen un cierto retraso respecto del momento en que el comprador adoptó la decisión de adquirir la vivienda.

En cuanto a los indicadores de demanda de vivienda, las hipotecas registradas de fincas urbanas crecieron en un 9,2% en enero-mayo de 2005 respecto del año anterior, correspondiendo a las viviendas un aumento del 10,3%, superior al del resto de activos inmuebles hipotecados. El empleo y el número de hogares crecieron por encima del 3% en el segundo trimestre de 2005 sobre el mismo periodo del año anterior, según la Encuesta de Población Activa y la Contabilidad Nacional Trimestral, respectivamente.

Las transmisiones de inmuebles intervenidas por los Notarios (FIG. 11), que

ascendieron a más de 848.000 en 2004 (el 35,8% eran nuevas viviendas y el resto fueron viviendas usadas), aumentaron en un 2% en el primer trimestre de 2005 sobre el año anterior, creciendo ligeramente más las transmisiones de viviendas usadas (2,2%) que las de viviendas nuevas (1,9%).

Andalucía, Valencia, Cataluña y Madrid concentraron el 64,3% del conjunto de transmisiones de viviendas en 2004. Cantabria fue la autonomía que registró el mayor crecimiento interanual (26,2%) en los tres primeros meses de 2005, mientras que las autonomías de Madrid y Murcia registraron los mayores retrocesos (11,3%) en la magnitud analizada.

Las inversiones extranjeras en inmuebles descendieron en un -17% en el primer semestre de 2005 sobre el mismo periodo de 2004, descenso que ha sido más significativo

FIG. 11. Notarios. Transmisiones inmobiliarias, 2004-2005. Miles de transmisiones

CC. AA.	Totales 2004	Composición (%)	Variación(*) 2005/2006
Andalucía	147,6	17,4	-4,5
Aragón	22,9	2,7	14,1
Asturias	18,4	2,2	7,1
Baleares	18,3	2,2	11,8
Canarias	41,1	4,8	2,0
Cantabria	13,3	1,6	26,2
Castilla- La Mancha	33,5	3,9	5,6
Castilla y León	40,8	4,8	9,1
Cataluña	136,4	16,1	23,0
C. Valenciana	149,8	17,7	-3,5
Extremadura	15,2	1,8	-5,1
Galicia	31,2	3,7	15,6
C. de Madrid	110,9	13,1	-11,3
Murcia	33,7	4,0	-11,3
Navarra	5,6	0,7	-5,2
País Vasco	17,9	2,1	-3,4
Rioja	8,9	1,0	5,4
Ceuta-Melilla	3,1	0,4	-24,0
España. Total	848,3	100,0	2,0
Nuevas	295,2	34,8	1,9
Usadas	553,1	65,2	2,1

(*) Primer trimestre de 2005 sobre el mismo periodo de 2004.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

que el experimentado en 2004 (-6,6%) (FIG. 12). El conjunto de las tasaciones inmobiliarias de las empresas tasadoras integradas en Atasa descendió en un -0,3% en el primer semestre de 2005 sobre el mismo periodo de 2004, correspondiendo entre todas las autonomías a Rioja el aumento interanual mayor de las tasaciones en dicho

período, mientras que el total de viviendas tasadas retrocedió asimismo con cierta intensidad (FIG. 13).

La estadística de sociedades de tasación del Banco de España (FIG. 13 bis) revela que en 2004 se tasaron en España 1.622.400 bienes inmuebles, un 15,8% más que en el año anterior. De dicho total, 1.289.600

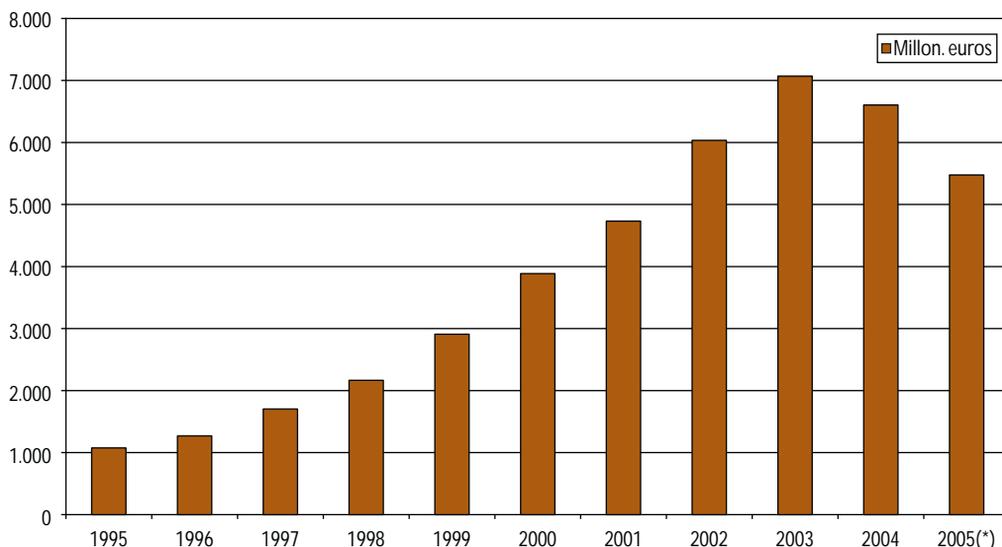


FIG. 12. Inversión extranjera en inmuebles. Precios constantes. Millones de euros

(*) Estimación.

Fuente: Banco de España.

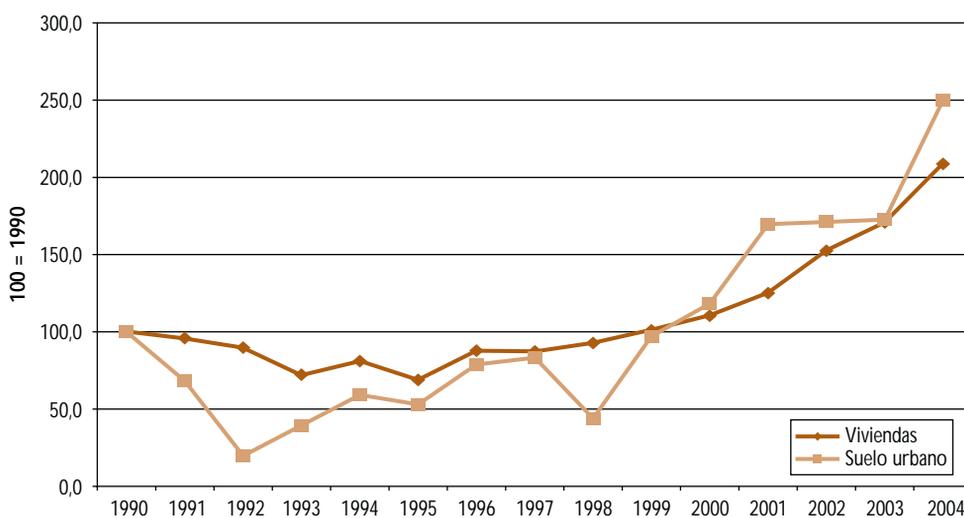


FIG. 13. Precios medios anuales por m² de las tasaciones de suelo urbano de vivienda. 100 = media 1990

Fuente: BdE.

tasaciones correspondieron a viviendas, un 12% más que en 2004. Las tasaciones de edificios completos destinados a vivienda (42.100 en 2004) descendieron en un -2%, mientras que las de terrenos urbanos (42.500) crecieron en un 33,3%. El mayor aumento del número de tasaciones de inmuebles en 2004 correspondió a Navarra (23,8%), mientras que el crecimiento mayor del valor de dichas tasaciones tuvo lugar en la autonomía de Murcia (67%).

En 2005 ha descendido el diferencial de crecimiento entre la construcción y el PIB (FIG. 14), pese a lo cual destaca la persistencia de un crecimiento elevado de dicho sector (5,7% fue el aumento interanual de la construcción en el primer semestre de 2005, frente al 3,3% del PIB). Las viviendas visadas por los Colegios de Arquitectos (FIG. 15) aumentaron en un 12,5% en el primer trimestre de 2005, correspondiendo una variación del 14,1% a las viviendas libres y un

FIG. 13 bis. Tasaciones de bienes inmuebles. Variaciones interanuales. Cifras. Porcentajes de variación anual. Absolutas (miles)

	2004	2002/2001	2003/2002	2004/2003
Bienes Inmuebles	1.622,4	20,1	17,7	15,8
1. FF. Rústicas	20,2	10,0	7,0	2,7
2. Terrenos urbanos	42,5	12,4	22,1	33,3
3. Edificios completos	77,7	12,0	11,7	-6,5
3.1. Residenciales	42,1	16,4	8,2	-2,0
3.2. Terciarios	4,7	-7,1	43,8	0,5
3.3. Industriales	24,6	3,6	16,1	-15,2
4. Elementos de edificios	1.468,2	21,0	18,4	15,5
4.1. Viviendas	1.289,6	21,4	20,8	12,0
4.2. Oficinas	8,5	18,0	-23,2	16,2
4.3. LL. comerciales	76,3	7,8	7,7	10,0
5. Edificaciones ligadas a una actividad económica	5,3	15,1	0,4	-3,1
6. Otros BB. inmuebles	5,3	11,1	-61,9	76,2

Fuente: Banco de España.

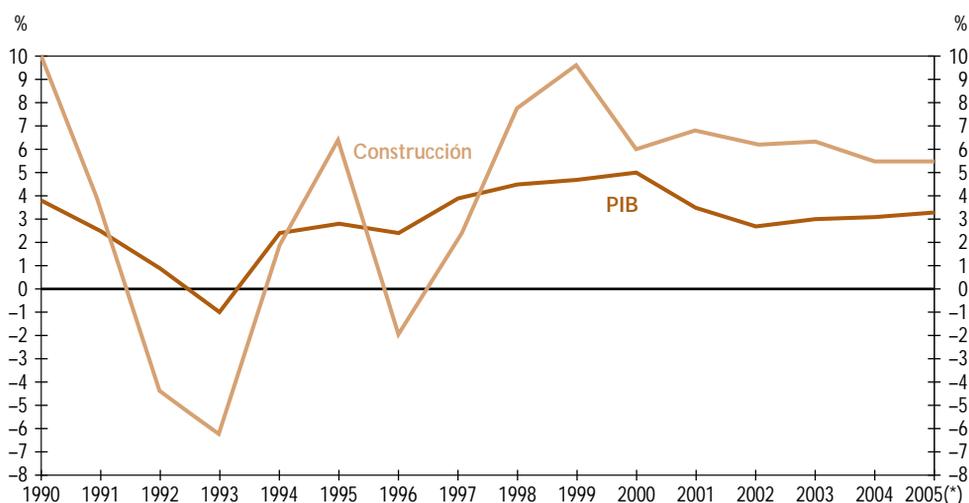


FIG. 14. Economía española. PIB y construcción

(*) Estimado con datos del 2.º trimestre.

Fuente: INE.

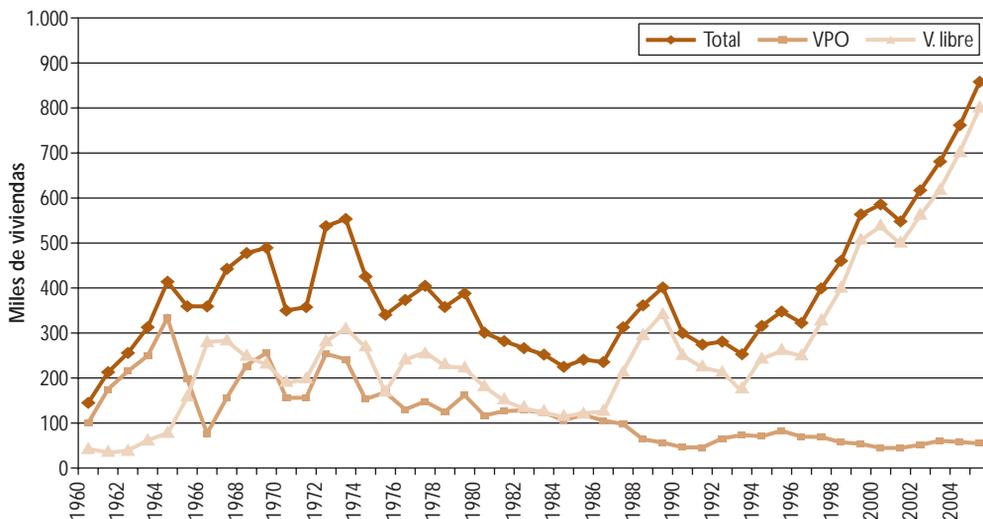


FIG. 15. Viviendas: proyectos visados por CC. de Arquitectos. Totales anuales, 1960-2005

(*) Estimación con datos hasta marzo.

Fuente: CSCAE.

descenso del -5% a las viviendas protegidas en el mismo período de tiempo. Las viviendas iniciadas crecieron en un $8,9\%$ en el primer trimestre de 2005 sobre el mismo período de 2004, lo que implica una cifra absoluta de casi 753.000 iniciaciones en 2005 de mantenerse el ritmo citado (FIG. 16) en todo el año.

Crecimientos interanuales, a precios constantes Las viviendas terminadas (FIG. 17) aumentaron en un $9,1\%$ en los tres primeros meses del año, lo que supone un

total de 616.000 viviendas terminadas en el presente ejercicio, de mantenerse el crecimiento citado en el conjunto del año. Como puede apreciarse, los indicadores de oferta de nuevas viviendas aumentaron en la primera parte de 2005 a ritmos superiores a la demanda, aunque es preciso disponer de información más actualizada para aproximarse con más rigor a la evolución efectiva del mercado de la vivienda en la primera mitad de 2005.

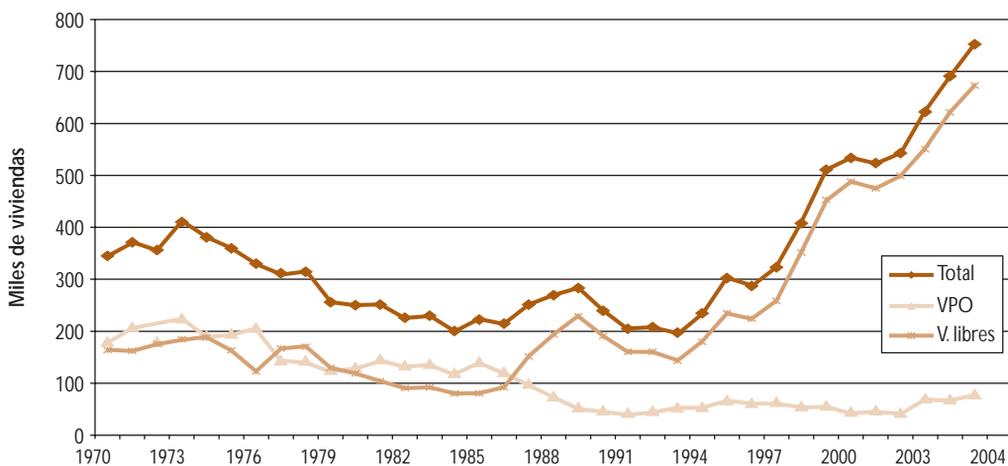


FIG. 16. Viviendas iniciadas. Españ. Estimación del M.º de Vivienda. 1970-2005

(*) Previsión para 2005 con datos hasta marzo.

Fuente: MVIV.

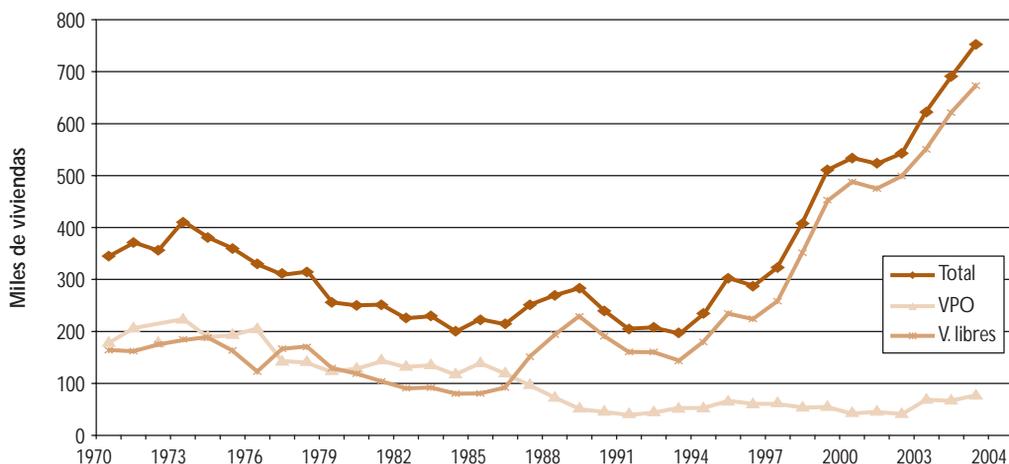


FIG. 17. Viviendas terminadas. Totales anuales, 1970-2004

(*) Estimación para 2005 con datos hasta marzo.

Fuente: M.º de Vivienda.

Los precios de las viviendas libres tasadas (FIG. 18) aumentaron en el segundo trimestre de 2005 en un 13,9% sobre el mismo período de 2004. Dicha evolución supuso una desaceleración significativa sobre el aumento del 17,2% registrado en 2004. El mayor aumento interanual correspondió a Castilla-La Mancha (21,7%), registrando Rioja el menor crecimiento (10,9%) (FIG. 19). Los precios de las viviendas mas elevados en

segundo trimestre de 2005 fueron los de la autonomía de Madrid (2.701,2 euros/m²), y los mas reducidos los Extremadura (862,2 euros/m²). En los ocho años transcurridos de auge inmobiliario el aumento de los precios en España ha sido del 141,0%, experimentando Baleares el mayor aumento acumulado (203,8%), mientras que el crecimiento del 89% en Galicia resultó ser el más moderado.

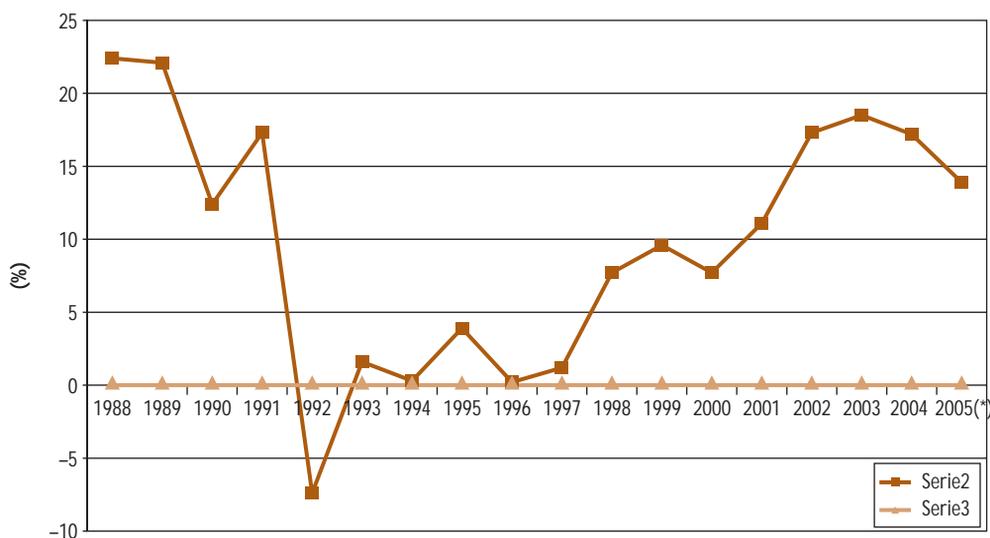


FIG. 18. Precio de las viviendas. Tasas interanuales de crecimiento, 1988-2005

(*) Segundo trimestre de 2005.

Fuente: M.º de Vivienda (1995-2005) y M.º de Fomento (1988-1995).

FIG. 19. Precios de las viviendas libres (*) España. Comunidades Autónomas euros/m². 2.º trimestre de 2005

Comunidades Autónomas	Precios	Aumentos	Aumentos acumulados
	euros/m ²	2005/2004(**)	2005/1997(***)
1. C. de Madrid	2.701,2	13,2	159,3
2. País Vasco	2.486,2	11,9	163,5
3. Cataluña	1.992,8	11,4	151,3
4. Baleares	1.969,6	15,1	203,8
ESPAÑA	1.752,8	13,9	141,0
5. Cantabria	1.707,7	18,6	121,5
6. Aragón	1.604,3	16,7	176,1
7. Canarias	1.570,8	18,6	121,5
8. Navarra	1.539,1	11,9	93,6
9. Andalucía	1.463,5	16,0	186,6
10. Asturias	1.435,5	10,3	109,6
11. C.Valenciana	1.428,1	20,1	174,8
12. La Rioja	1.392,5	10,9	127,9
13. Murcia	1.326,2	18,9	200
14. Castilla-León	1.291,5	12,3	99,1
15. Castilla-La Mancha	1.218,5	21,7	132,4
16. Galicia	1.175,9	14,3	89,0
17. Extremadura	862,2	16,6	107,0

(*) Nuevas y de segunda mano.

(**) 2.º trimestre de 2005 sobre el mismo período de 2004.

(***) 2.º trimestre de 2005 sobre el mismo período de 1997.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

La estadística de tasaciones del Banco de España presentó un aumento anual del 22,2% en el metro cuadrado de las viviendas tasadas en 2004, experimentado los precios del suelo urbano tasado un aumento superior, el 44,2% (FIG. 19 bis). El precio medio del metro

cuadrado de los edificios residenciales tasados creció en un 16,4% en el mismo año. Desde el inicio del auge inmobiliario los precios del suelo han subido en un 200%, ampliamente por encima del 139,1% correspondiente a los precios de las viviendas.

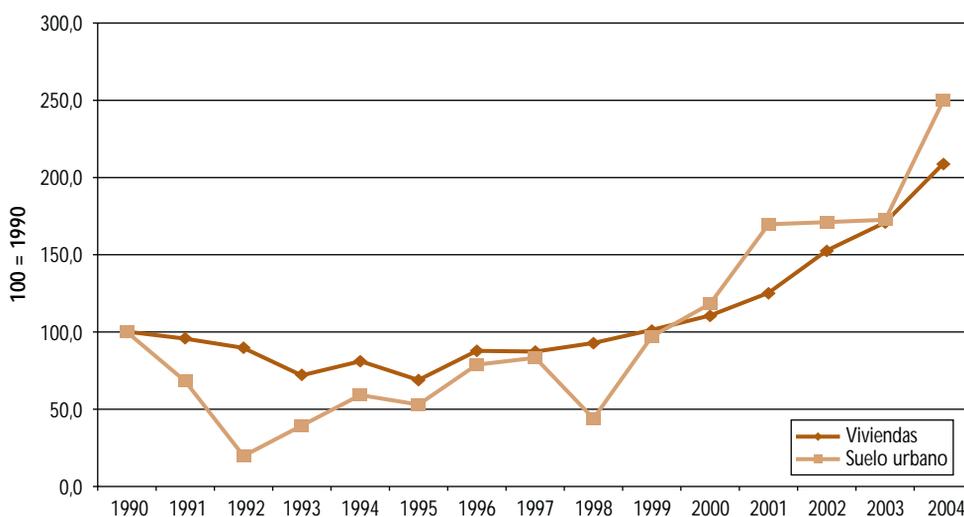


FIG. 13. Precios medios anuales por m² de las tasaciones de suelo urbano de vivienda. 100 = media 1990

Fuente: BdE.

Unos aumentos muy significativos de la oferta de nuevas viviendas, concentrada especialmente en la costa mediterránea y en el entorno de la Comunidad de Madrid, unos crecimientos mas moderados en los indicadores de demanda de vivienda y una desaceleración del aumento de los precios de la vivienda, que todavía se aproximó al 14% en el segundo trimestre, fueron los rasgos mas destacados del comportamiento del mercado inmobiliario en España en el primer semestre de 2005.

6. FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA. LOS TIPOS DE INTERÉS HAN SEGUIDO BAJANDO EN 2005

El tipo de interés de los créditos a largo plazo para compra de vivienda se situó en agosto de 2005 en el 3,19%, dieciséis centésimas de punto por debajo del nivel de diciembre de 2004 y más de veinte centésimas de punto menos que en el mismo mes de 2004 (FIG. 20). El diferencial de los tipos de interés entre los préstamos a la vivienda y el tipo de interés del mercado interbancario a doce meses descendió ligeramente en 2005. El prolongado proceso de descenso de los tipos de interés ha

continuado en 2005 (FIG. 20 bis), aunque los retrocesos han sido muy moderados en este ejercicio. La evolución de los tipos de interés en los ocho primeros meses de 2005 rompe todas las previsiones acerca de un hipotético cambio de tendencia en el prolongado comportamiento a la baja de los tipos de interés.

Los menores tipos de interés en el conjunto de los ocho primeros meses de 2005 respecto del mismo periodo del ejercicio precedente han ocasionado un descenso de un -0,5% en la cuota de los prestamos a 20 años con destino a la compra de vivienda (FIG. 21) para un mismo precio de venta. La evolución de los tipos de interés de los prestamos a la vivienda está siguiendo una evolución equivalente a la de los rendimientos de los bonos a largo plazo, que han descendido en algo menos de medio punto porcentual en los siete primeros meses de 2005 (FIG. 22).

Los aumentos establecidos en los tipos de interés a corto plazo por parte de las autoridades monetarias de algunos países occidentales no han impedido que persista la tendencia a la baja de los tipos de interés a largo plazo, evolución que se considera es la resultante del posible "saving glut" o exceso de ahorro que parece dominar la escena económica mundial HUBBARD (2005).

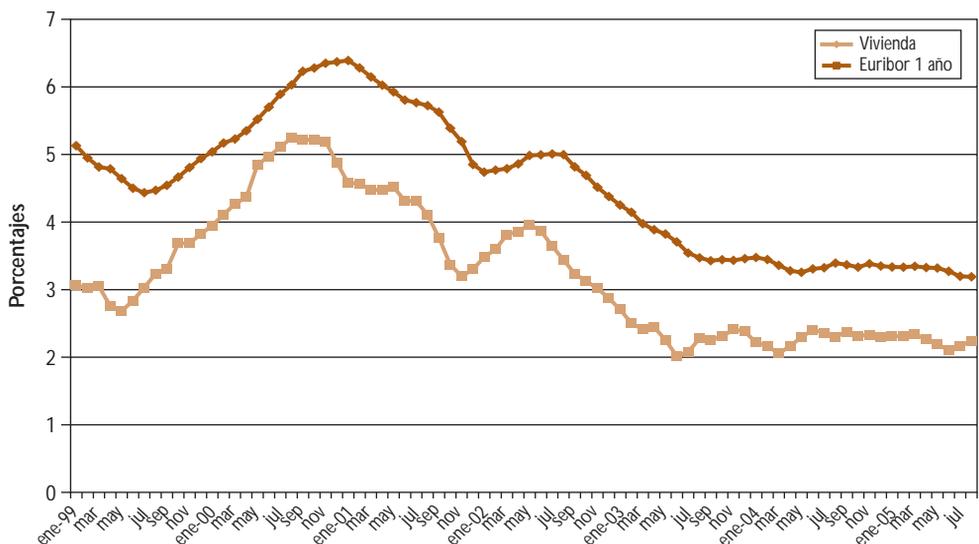


FIG. 20. Tipos de interés. C.H. Vivienda y euribor 12 meses

Fuente: Banco de España y BOE.

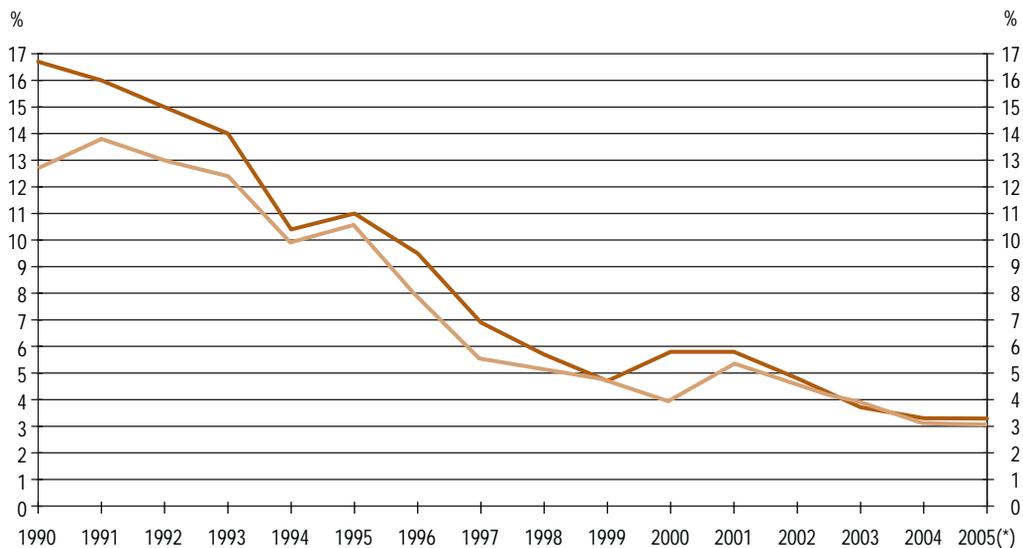


FIG. 20 bis. Tipos de interés de los créditos-vivienda. Viviendas libres y VPO

(*) Para los tipos de interés de mercado el dato de 2005 es la media de enero-agosto de 2005.

Nota: El dato relativo a los créditos para viviendas libres se refiere a la media de cada año. TAE en todos los casos.

Fuente: Banco de España y BOE.

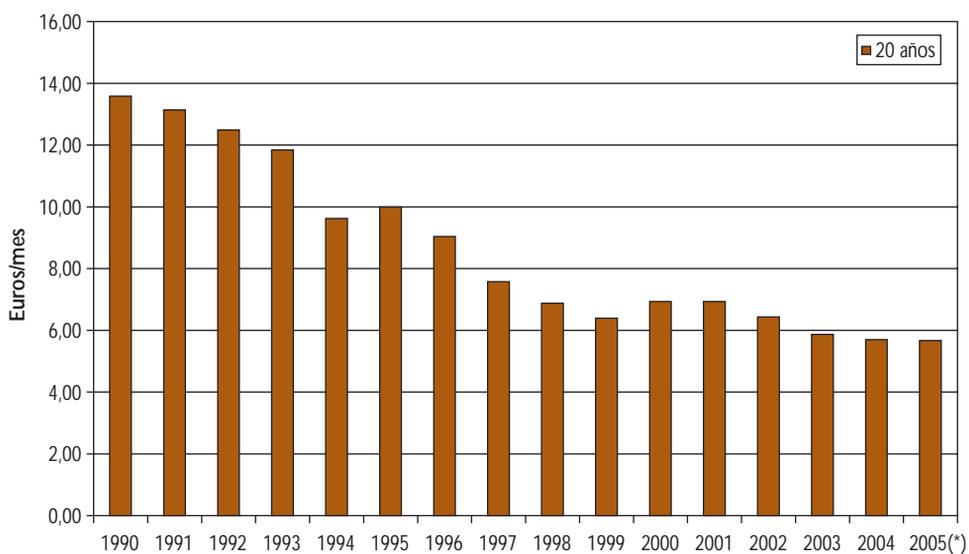


FIG. 21. Cuota a pagar por cada mil euros de préstamo a veinte años, al tipo medio anual de mercado de los préstamos para compra de vivienda, 1990-2004

(*) Media de enero-junio.

Fuente: Banco de España y estimación propia.

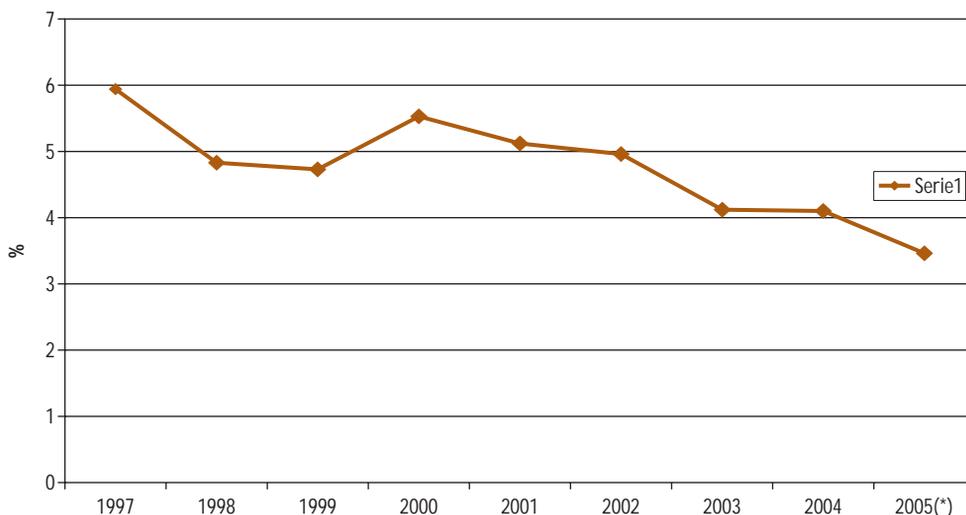


FIG. 22. Rendimientos bonos públicos a 10 años. España. Medias anuales, 1997-2005

(*) Media de enero-junio.

Fuente: Banco de España.

El crédito inmobiliario aumentó en un 27,4% entre marzo de 2005 y el mismo mes del año anterior, elevándose así la participación del mismo al 55,5% del crédito al sector privado de la economía (FIGS. 23 y 24). En 2005 se redujo el diferencial positivo de crecimiento del crédito inmobiliario con esta última magnitud. En

cuanto a los componentes del crédito inmobiliario, en 2005 se ha acelerado el ritmo de aumento del crédito a los hogares (24%) y a la construcción (23,6%), mientras que se ha desacelerado en un punto el crecimiento del crédito a promotor, aunque el ritmo en cuestión continúa siendo intenso (42,4%) (FIG. 25).

FIG. 23. Crédito al subsector inmobiliario. Saldos a 31 de diciembre (millones de euros)

	1994	1997	2003	2004	2005.I
1. Hogares. Adquisición y rehabilitación de viviendas (incluye los créditos titulizados)	67.583	105.309	304.729	375.460	396.551
2. Construcción edificios	14.001	15.469	46.299	56.904	61.383
3. Instalación y acabado de edificios	2.210	2.969	7.532	9.136	9.514
4. Servicios. Actividades inmobiliarias	12.457	17.549	79.792	114.410	123.982
5. Créditos M. Inmobiliario (1 a 4)	96.251	141.296	438.352	559.910	591.430
6. Crédito a otros sectores residentes (OSR)	273.022	354.346	802.213	945.697	989.196
7. Fondos de titulización. Total			55.970	79.059	76.582
8. Crédito a OSR, incluidos los titulizados			858.183	1.023.756	1.065.778
9. Participación del crédito inmobiliario sobre el crédito OSR (5/8*100) (incluidos los créditos titulizados)	35,3	39,9	51,1	54,7	55,5
10. Ritmo anual de aumento del crédito inmobiliario (%)	—	18,4	23,3	27,7	27,4
12. Crédito Inmobiliario/PIB	23,6	28,4	56,2	66,9	—

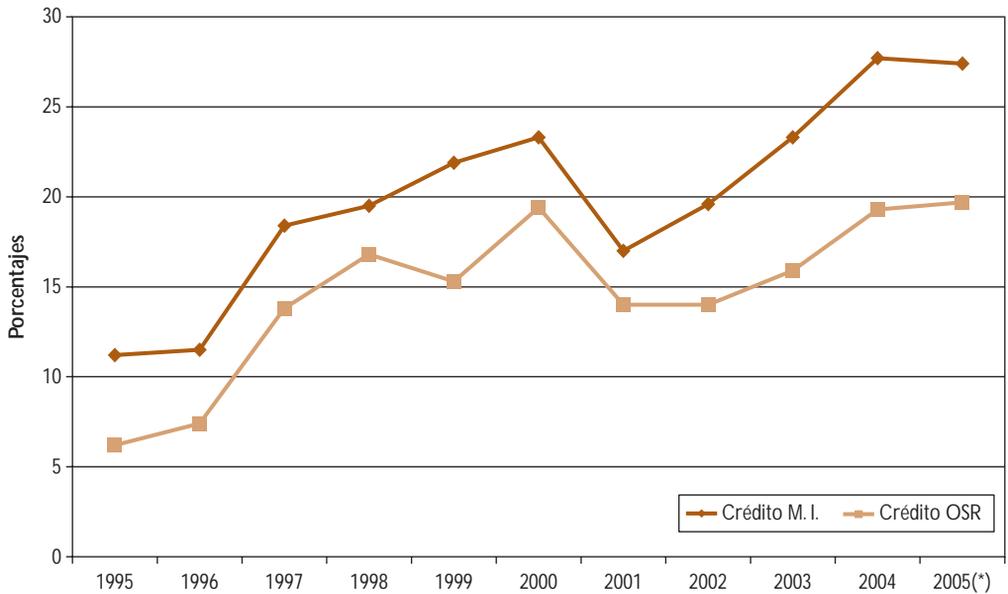


FIG. 24. Crédito mercado inmobiliario y crédito al sector privado. Tasas interanuales

(*) Marzo. El crédito al mercado inmobiliario incluye los créditos a la compra de vivienda por los hogares y los destinados a la construcción y a los servicios inmobiliarios. Incluyen los créditos titulizados.

Fuente: Banco de España

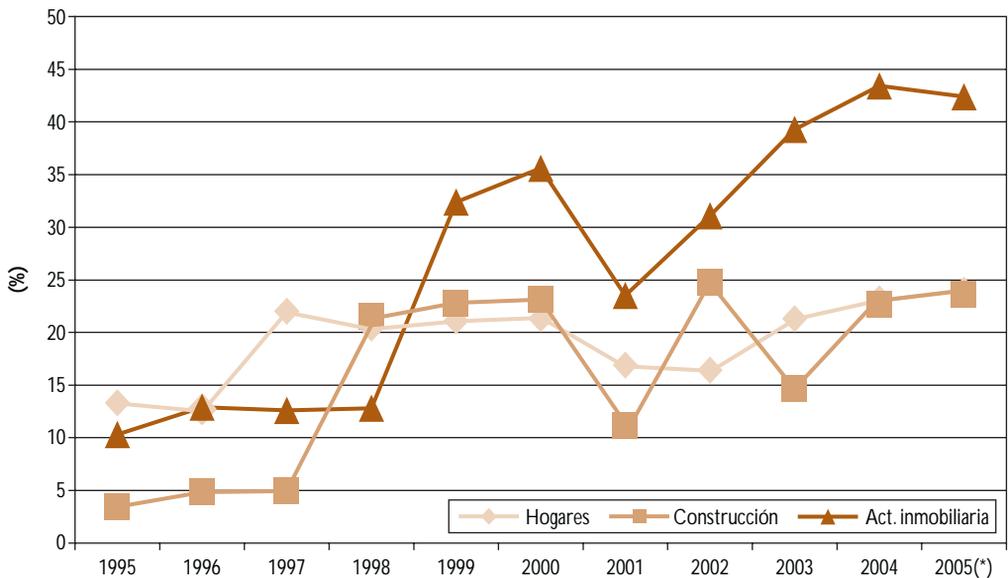


FIG. 25. Crédito inmobiliario. Hogares, construcción y servicios inmobiliarios. Tasas anuales de crecimiento

(*) Primer trimestre.

Fuente: Banco de España.

En los siete primeros meses de 2005 los nuevos créditos a la vivienda formalizados por las entidades de crédito crecieron en un 21,6% sobre el mismo período de 2004, aumento superior al del año anterior, lo que llevaría a que el total de créditos formalizados en 2005, de mantenerse el ritmo de aumento citado en el conjunto del ejercicio, ascendiese a 149.000 millones de euros. El tipo de interés medio TAE de los

créditos formalizados en cuestión fue del 3,39%, ligeramente inferior al correspondiente a 2004 (FIG. 26). El 93,3% de los créditos formalizados lo fue a interés variable y con actualización anual de los tipos de interés. El saldo vivo de los préstamos a la vivienda a los hogares aumentó en un 30,6% en julio de 2005, lo que supuso una aceleración sustancial respecto del aumento del 21% de diciembre de 2004.

FIG. 26. Créditos a hogares para compra de vivienda. Tipos de interés (*) y volúmenes

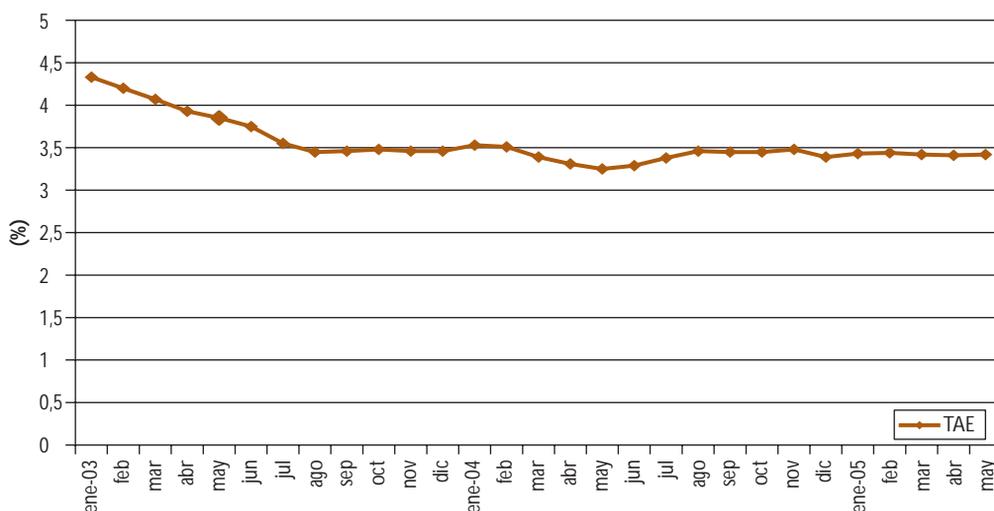
	2003	2004	2005 (enero-febrero)
1. Nuevas operaciones			
1.1. TAE sin comisiones	3,61	3,24	3,27
1.2. TAE	3,75	3,41	3,44
1.3. Millones euros	103.196	122.552	19.771(**)
1.4. Con actualización anual (% del total)	79%	88,7%	93,2%
1.5. Variación anual		18,8%	18,5%
2. Saldo vivo (***)			
2.1. TAE sin comisiones	3,88	3,47	3,44
2.2. Millones de euros	277.170	335.243	347.240
2.3. Variación interanual del saldo vivo. Total		21,0%	22,2%
Bancos		21,4%	22,2%
Cajas de Ahorros		19,2%	23,4%

(*) Tipos medios ponderados, en porcentaje.

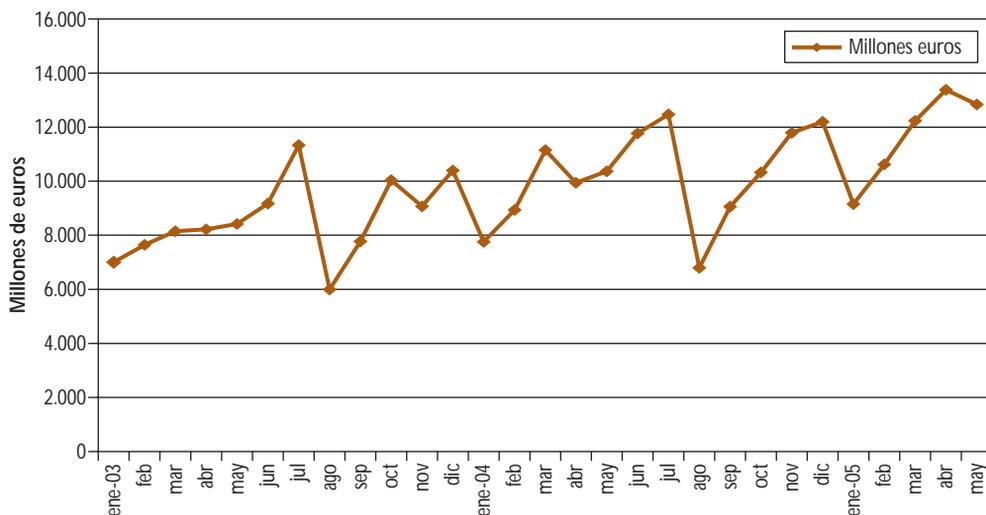
(**) Enero y febrero de 2005.

(***) Valores a fin de mes.

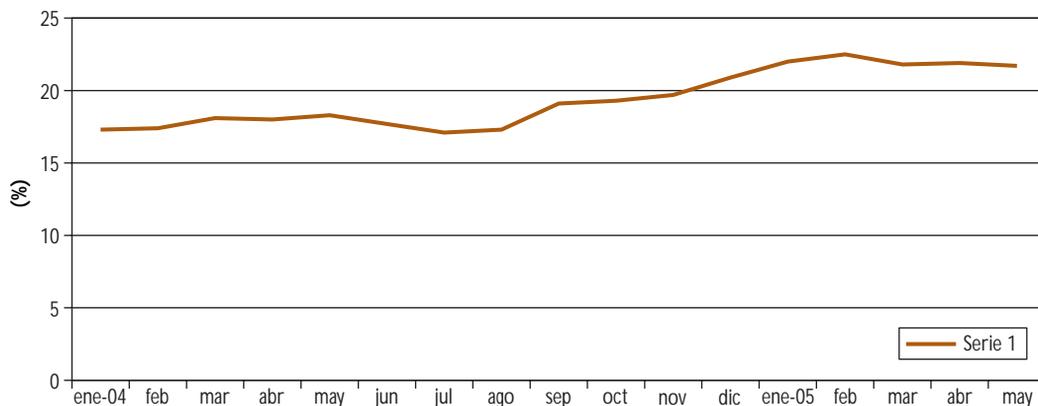
Fuente: Banco de España.



España. Créditos a hogares para compra de vivienda. Tipos de interés. TAE. Total entidades de crédito



España. Créditos a hogares para compra de vivienda. Cuantía mensual de las nuevas operaciones. Total entidades de crédito



Créditos a hogares para compra de vivienda. Entidades de crédito. Saldos vivos. Tasas interanuales

Un nuevo descenso moderado de los tipos de interés de los préstamos a la vivienda, una evolución mundial de los tipos de interés a largo plazo claramente a la baja, y un persistente alto ritmo de aumento de los créditos ligados al segmento inmobiliario de la economía fueron los rasgos dominantes de la financiación a la vivienda en los tres primeros trimestres de 2005.

7. ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA

Bajo el supuesto de un aumento medio de los precios de las viviendas en

un 14% en 2005, de un crecimiento de las rentas salariales de un 2,5% y de unos tipos de interés medios ligeramente inferiores a los de 2004, en 2005 la relación entre el precio medio de la vivienda de 90 metros cuadrados construidos y el salario medio anual se situará en 8,5 veces. El esfuerzo de acceso a la vivienda, por parte de un hogar de nueva creación, pasará al 46,3% para un préstamo a 20 años, mientras que dicho esfuerzo estaría en el entorno del 40% en el caso de un préstamo a 25 años (FIGS. 27 y 28).

FIG. 27. Accesibilidad a la vivienda. España, primer acceso, 1990-2005

	Precio medio vivienda (75 m ²) (1) euros(*)	Renta familiar anual (monosalarial) (2) euros (**)	Tipo interés préstamo (%) (3) (**)	Precio/Renta familiar (4) = (1)/(2)	Esfuerzo bruto(***) 20 años (%) (5)	25 años
1990	52.487	10.217	15,56	5,14	67,0	
1991	62.579	10.989	14,97	5,69	71,9	
1992	59.193	11.817	14,08	5,01	67,7	
1993	58.963	12.569	13,17	4,69	53,3	
1994	59.374	13.166	9,95	4,51	41,6	
1995	61.434	13.761	10,52	4,46	42,9	
1996	62.343	14.376	9,06	4,34	37,6	
1997	64.008	14.871	6,70	4,30	31,3	29,6
1998	67.806	15.211	5,51	4,46	29,4	26,3
1999	72.963	15.559	4,62	4,69	28,8	25,3
2000	79.182	15.917	5,62	4,97	33,2	29,7
2001	87.066	16.469	5,61	5,29	35,2	31,5
2002	100.719	17.104	4,69	5,89	36,3	32,1
2003	118.467	17.760	3,64	6,67	37,6	32,5
2004	139.135	18.252	3,30	7,62	41,7	35,9
2005(P)	158.613	18.708	3,29	8,48	46,3	39,8

(*) Vivienda de 90 metros cuadrados construidos. El precio corresponde a la media de España de la estadística de precios de vivienda publicada por el Ministerio de Vivienda.

(**) INE. Índice de costes laborales. Como salario anual se emplea la serie de coste salarial.

(***) El préstamo cubre el 80% del precio de venta. El esfuerzo se refiere al porcentaje de la renta familiar monosalarial. El tipo de interés, nominal, es la media anual correspondiente al conjunto de entidades, préstamos hipotecarios para compra de vivienda.

(P) Previsión. Se supone que los tipos de interés medios no cambian, que los precios medios de las viviendas suben un 10% y que los salarios crecen en un 2,5%.

Fuente: Estimaciones propias, INE, Ministerio de Vivienda y BE.

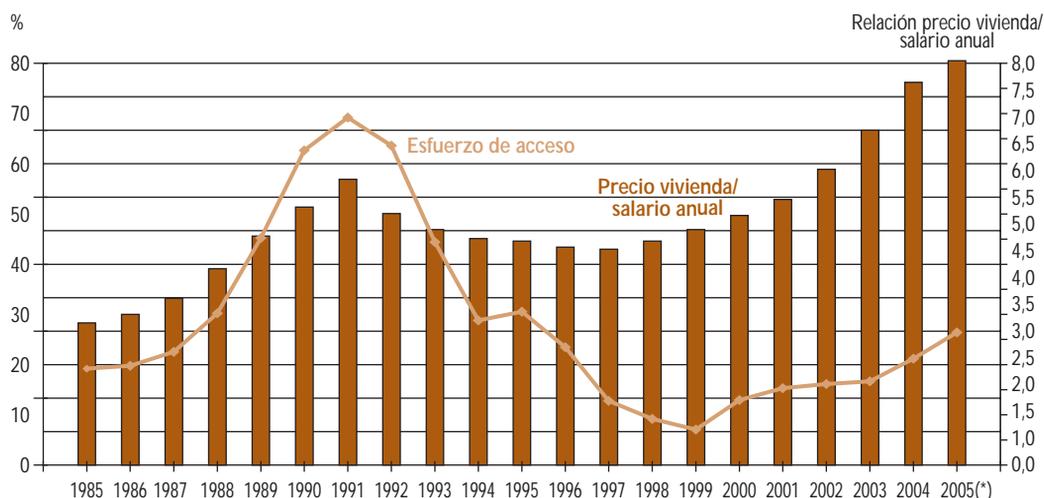


FIG. 28. Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso

(*) Previsión.

Esfuerzo de acceso: proporción renta familiar para acceder a una vivienda de 90 m² construidos, con un préstamo a 20 años. Desde 1997 a 2005, se emplea un plazo de 25 años.

Fuente: Banco de España.

Por autonomías (FIG. 29), la relación precio de la vivienda/salario medio anual alcanzó el nivel más elevado en País Vasco (10,7) y Madrid (10,6), mientras que el nivel más reducido de dicha relación fue el de Extremadura (5,2). Si la vivienda se financia con un préstamo a 25 años, el mayor esfuerzo de acceso a la vivienda por parte de los jóvenes hogares en el primer trimestre de 2005 correspondió al País Vasco (50,4% de la renta

disponible) y el menor esfuerzo a Extremadura (24,3%).

Los continuados e importantes aumentos de los precios de venta de las viviendas, muy superiores a los de las rentas salariales, compensan ampliamente a las mejoras en la accesibilidad que generan los descensos de los tipos de interés. Ello implica la persistencia de la situación de difícil acceso a la vivienda en España por parte de los jóvenes hogares en las vigentes condiciones del mercado.

FIG. 29. Accesibilidad Vivienda. CC. Autónomas. Primer acceso 2005. Primer trimestre

Comunidad Autónoma	Precio vivienda euros	Renta familiar anual (euros)	Tipo de interés (%) nominal	Relación Precio/Renta familiar	Esfuerzo bruto de acceso (%) Renta familiar 25 años
Andalucía	125.208	15.900	3,29	7,9	37,0
Aragón	134.442	16.882	3,29	8,0	37,4
Asturias	128.169	17.666	3,29	7,3	34,1
Baleares	170.118	16.682	3,29	10,2	47,9
Canarias	137.385	15.161	3,29	9,1	42,5
Cantabria	146.097	16.634	3,29	8,8	41,2
Castilla-La Mancha	106.263	15.194	3,29	7,0	32,8
Castilla-León	110.592	16.314	3,29	6,8	31,8
Cataluña	173.619	19.028	3,29	9,1	42,8
C. Valenciana	121.482	16.040	3,29	7,6	39,1
Extremadura	75.267	14.790	3,29	5,2	24,3
Galicia	102.951	15.122	3,29	6,8	32,0
Madrid	235.566	22.326	3,29	10,6	49,5
Murcia	111.762	14.802	3,29	7,6	35,4
Navarra	137.826	19.625	3,29	7,0	33,0
País Vasco	220.014	20.513	3,29	10,7	50,4
La Rioja	125.829	15.946	3,29	7,9	37,0
España	151.686	17.926	3,29	8,5	39,7

Nota: La renta familiar corresponde a la de una familia monosalarial que percibe el salario medio, estimado a partir del coste salarial.

Fuente: INE, Ministerio de Vivienda, Banco de España y elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

Fondo Monetario Internacional (2004): «Economic Prospects and Policy Issues». *World Economic Outlook*, cap. 1, september.

HUBBARD, R. G. (2005): «The global saving glut», *The Wall Street Journal*, 23 june.



Internacional



Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

EL PROYECTO DE PLAN URBANO AMBIENTAL PARA CIUDAD DE BUENOS AIRES «REVISITADO»

Se sabe que los procesos de aprobación de instrumentos de planeamiento son extensos, llevando muchos años a veces entre la elaboración y su implementación. Ello es lo que está ocurriendo en la ciudad de Buenos Aires con el Plan Urbano Ambiental. La pregunta que surge es: ¿posee validez aprobar un Plan cuyo diagnóstico se realizó hace ya más de cinco años, con la dinámica de una ciudad como Buenos Aires, de 3 millones de habitantes, participante de un Área Metropolitana de más de 13 millones de habitantes, según los datos del último Censo, realizado en 2001?

Como apuntáramos en el n.º 135 de esta revista, a partir de 1997, poco tiempo después de asumir el primer gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires (hasta 1996, la ciudad de Buenos Aires era un Municipio más, y su Intendente era designado por el Presidente de la República; con la Reforma Constitucional de 1994, la ciudad pasa a tener autonomía, constituyéndose como otra provincia más, con un Poder Ejecutivo y una Legislatura definidos por elecciones) comienza a elaborarse el Plan Urbano Ambiental para la ciudad. Es de mencionar que la ciudad se rige, en lo que respecta a la regulación de usos y ocupación del suelo y edificaciones, por los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificaciones; el primero data de 1977, al cual se le han realizado múltiples reformas; las más importantes son de 1989 y 2000; el segundo se aprobó en 1943, al cual se han realizado innumerables reformas para adaptarlo a la situación actual en relación a tecnología de construcción, etc..

El Plan Urbano Ambiental —PUA— ha sido producto, asimismo, de un largo proceso de elaboración, durante el cual han participado profesionales de distintas disciplinas, coordinados por el Consejo del

Plan Urbano Ambiental (CoPUA) integrado por representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Las etapas principales del mismo han sido son:

1. Prediagnóstico. Objetivos y criterios orientadores (1997-1998).
2. Diagnóstico (1998-1999).
3. Modelo Territorial y las Políticas Generales de Actuación (2000).

Los criterios orientadores —objetivos específicos de carácter territorial— que apuntan a la generación de proyectos y formulación de instrumentos que definan la forma y la estructura de la ciudad de Buenos Aires:

- Transformar la actual estructura centralizada en una policéntrica.
- Reconvertir la relación entre la ciudad y el Río.
- Reestructurar y renovar la zona Sur de la ciudad.
- Promover una estrategia de espacios públicos.
- Establecer un sistema intermodal de transporte.
- Generar las condiciones para modernizar y diversificar el tejido económico.
- Mejorar las condiciones del hábitat.
- Mejorar la calidad ambiental
- Crear nuevos instrumentos de gestión
- Desarrollar la infraestructura de servicios.
- Eliminar las fracturas de la ciudad.

El Consejo del Plan Urbano Ambiental, cumpliendo de los artículos 6.º, 7.º, y 8.º de la Ley n.º 71 del año 1998 —que define la elaboración y aprobación del PUA— y de los artículos 27.º y 29.º de la Constitución de la Ciudad, presentó a la Legislatura el Diagnóstico y Objetivos (1999), el Modelo Territorial (mayo de 2000) y elevó el 23 de noviembre de 2000, para su tratamiento y

aprobación, el Proyecto de Ley sobre el Plan Urbano Ambiental.

Al presentar el documento a la Legislatura, el Jefe de Gobierno de la Ciudad y Presidente del Consejo del Plan Urbano Ambiental, Aníbal Ibarra expresa que:

«Después de varias décadas de desarrollo urbano imprevisible, Buenos Aires contará con un instrumento orientador, con un marco estratégico para el ordenamiento territorial. Su elaboración ha sido producto de un trabajo colectivo, interdisciplinario y multipartidario, ha existido una gran amplitud de criterios en el debate y en la formulación del Plan, esto garantizará la vigencia de sus contenidos gracias al consenso de los distintos sectores del arco político, siendo un instrumento compartido y desarrollado colectivamente. Sus grandes líneas estratégicas no están pensadas para una sola administración, sino para tener un marco sólido que permita desarrollar acciones que queden garantizadas más allá de cual sea la fuerza que esté al frente del gobierno. Serán políticas de estado, cuya continuidad queda asegurada [...]. Su contenido es amplio y ambicioso, pero también pragmático y posible de ser realizado. Es una estrategia asumida por la Ciudad para ser llevada a la práctica. La importancia estratégica de este Plan Urbano Ambiental se sitúa más allá de la coyuntura y será, a partir de ahora, una política de estado para la Ciudad de Buenos Aires.»

El Plan Urbano Ambiental se debe constituir en un instrumento técnico político de gobierno, siendo el marco de referencia tanto para la gestión pública como para la sociedad civil. Inicialmente, el Plan fue definido desde sus dimensiones urbanas y ambientales.

Lo ambiental es considerado como dimensión que atraviesa y da sentido a la totalidad del proceso de planeamiento, desde el diagnóstico hasta la implementación de las propuestas y lo urbano se refiere al territorio de Buenos Aires, al escenario que se estudia y sobre el que se actúa. La planificación, tal como la plantea el PUA es un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de la ciudad

Durante el año 2001, con la intervención de las Comisiones de Planeamiento Urbano,

de Ecología, de Protección y Uso del Espacio Público y de Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo de la Legislatura, se produjo un despacho que contó con la participación de diversas organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales no formaban parte de la Comisión Asesora Permanente Honoraria del Consejo del Plan Urbano Ambiental.

Posteriormente, se amplió el debate y la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura de la Ciudad revisó las acciones llevadas a cabo conjuntamente con las organizaciones no gubernamentales de la Comisión Asesora Permanente Honoraria del Consejo del Plan Urbano Ambiental y el CoPUA hasta fines del 2003.

Finalmente, el Poder Ejecutivo elevó a la Legislatura, el 19 de mayo de 2004, un nuevo Proyecto de Ley para el tratamiento del Plan Urbano Ambiental. El último documento presenta los tres elementos básicos del Plan Urbano Ambiental: el Modelo y las Estrategias Territoriales, la Agenda Metropolitana y los Instrumentos de Planeamiento, Gestión y Seguimiento, precedidos por una breve introducción donde se enuncia el contexto legislativo y técnico del proceso de planeamiento llevado a cabo.

Como consecuencia de la labor desarrollada en las Comisiones de Planeamiento Urbano, de Ecología, de Protección y Uso del Espacio Público y de Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo de la Legislatura de la Ciudad, surgió la necesidad de actualizar diversos datos, así como realizar nuevas consultas con las ONGs, a partir de lo cual el CoPUA reorganiza el sistema de participación, con nuevas actividades que tendrá el Foro Participativo Permanente del mismo.

La propuesta es un avance en el largo proceso de elaboración, hacia la aprobación por el Poder Legislativo. Dicho Foro se constituye en un espacio de discusión destinado a "incorporar opiniones, actualizar datos y elevar la propuesta definitiva", según Roberto Feletti, Secretario de Infraestructura y Planeamiento del Gobierno de la Ciudad (*Clarín-Diario de Arquitectura*, 05/07/05:6)

El Foro funcionará en el ámbito del Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) y está pensado como un espacio común entre vecinos, funcionarios, organizaciones no gubernamentales,

consejos profesionales e instituciones educativas y religiosas. El Gobierno desea acelerar los encuentros con el propósito de llegar a fin del presente año —2005— en condiciones de convertir en ley el proyecto y entrar en etapa de ejecución en 2006.

Para participar en el Foro, las entidades o personas individuales deben solo completar un formulario de inscripción en la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. La participación se realizará a través de seminarios y talleres por temáticas y serán ámbitos de consulta y formulación de propuestas. Los seminarios serán espacios de producción conceptual para generar documentos, por ejemplo, sobre la articulación entre el Código de Planeamiento Urbano, el Código de Edificación y el Plan Urbano Ambiental. Incluso deberá contemplar las ideas alternativas elaboradas, entre otras, por el Centro de Gestión y Participación de Mataderos y el de grupo de vecinos de Palermo, que poseen propuestas urbanas propias para el barrio, y que debe definirse su inserción o no en la versión definitiva del PUA.

Se supone que esta instancia de participación será positiva, posibilitando que los legisladores lleguen a acuerdos para su

aprobación. Es que para convertirse en ley, el proyecto del Plan necesita de 40 votos en la Legislatura y actualmente no están dadas las condiciones para conseguirlos (actualmente existe una atomización de los legisladores en 21 bloques diferentes), pues quedan puntos a consensuar entre los mismos. Se supone que la participación del Foro permitirá llegar al consenso necesario.

Pero aun queda pendiente la pregunta inicial: luego de cinco años de realizado el diagnóstico y presentado en la legislatura, no sería necesario actualizar el mismo, además de dar mayor participación a las ONGs? Pues las condiciones coyunturales cambiaron, y también ha cambiado la ciudad como hecho físico, su población, sus actividades... y es el CoPUA el que debe realizar dicha actualización. Esperemos que el funcionamiento del Foro junto al CoPUA pueda servir para generar, por un lado, la participación necesaria, y por otro, las actualizaciones para que el Plan hecho ley sea útil a la sociedad que vive y usa la ciudad de Buenos Aires. El mismo es un primer paso para la elaboración de una propuesta metropolitana, que aun queda pendiente.

Buenos Aires, julio de 2005

Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

EL MERCADO INMOBILIARIO Y EL PROBLEMA SOCIAL DE LA CASA EN ITALIA

Los datos más recientes sobre las condiciones habitacionales en Italia evidencian una situación que coloca una vez más el “problema de la vivienda” entre los primeros puestos de emergencia social, aunque bajo diversas condiciones, desde que, a finales de los años setenta, el mismo problema emergió con dramática evidencia y alimentó luchas sociales de masas que implicaron a los sindicatos y a los estudiantes, además de a los directos interesados. Desde entonces ha fracasado la

ilusión que un aumento cuantitativo del parque de viviendas —también bastante relevante, como el que se ha concretado en Italia en estos últimos cuarenta años (las viviendas son más de 27 millones, para unos 22 millones de familias, mientras que las habitaciones son aproximadamente 110 millones para 58 millones de personas)— pudiera resolver el problema social de la vivienda; es decir, que una mera política cuantitativa pudiera hacer innecesaria una política que velase por las actuales necesidades reales. La calidad de las necesidades, sin embargo, varía con el tiempo, planteándose siempre situaciones nuevas que necesitan intervenciones

consejos profesionales e instituciones educativas y religiosas. El Gobierno desea acelerar los encuentros con el propósito de llegar a fin del presente año —2005— en condiciones de convertir en ley el proyecto y entrar en etapa de ejecución en 2006.

Para participar en el Foro, las entidades o personas individuales deben solo completar un formulario de inscripción en la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. La participación se realizará a través de seminarios y talleres por temáticas y serán ámbitos de consulta y formulación de propuestas. Los seminarios serán espacios de producción conceptual para generar documentos, por ejemplo, sobre la articulación entre el Código de Planeamiento Urbano, el Código de Edificación y el Plan Urbano Ambiental. Incluso deberá contemplar las ideas alternativas elaboradas, entre otras, por el Centro de Gestión y Participación de Mataderos y el de grupo de vecinos de Palermo, que poseen propuestas urbanas propias para el barrio, y que debe definirse su inserción o no en la versión definitiva del PUA.

Se supone que esta instancia de participación será positiva, posibilitando que los legisladores lleguen a acuerdos para su

aprobación. Es que para convertirse en ley, el proyecto del Plan necesita de 40 votos en la Legislatura y actualmente no están dadas las condiciones para conseguirlos (actualmente existe una atomización de los legisladores en 21 bloques diferentes), pues quedan puntos a consensuar entre los mismos. Se supone que la participación del Foro permitirá llegar al consenso necesario.

Pero aun queda pendiente la pregunta inicial: luego de cinco años de realizado el diagnóstico y presentado en la legislatura, no sería necesario actualizar el mismo, además de dar mayor participación a las ONGs? Pues las condiciones coyunturales cambiaron, y también ha cambiado la ciudad como hecho físico, su población, sus actividades... y es el CoPUA el que debe realizar dicha actualización. Esperemos que el funcionamiento del Foro junto al CoPUA pueda servir para generar, por un lado, la participación necesaria, y por otro, las actualizaciones para que el Plan hecho ley sea útil a la sociedad que vive y usa la ciudad de Buenos Aires. El mismo es un primer paso para la elaboración de una propuesta metropolitana, que aun queda pendiente.

Buenos Aires, julio de 2005

Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

EL MERCADO INMOBILIARIO Y EL PROBLEMA SOCIAL DE LA CASA EN ITALIA

Los datos más recientes sobre las condiciones habitacionales en Italia evidencian una situación que coloca una vez más el “problema de la vivienda” entre los primeros puestos de emergencia social, aunque bajo diversas condiciones, desde que, a finales de los años setenta, el mismo problema emergió con dramática evidencia y alimentó luchas sociales de masas que implicaron a los sindicatos y a los estudiantes, además de a los directos interesados. Desde entonces ha fracasado la

ilusión que un aumento cuantitativo del parque de viviendas —también bastante relevante, como el que se ha concretado en Italia en estos últimos cuarenta años (las viviendas son más de 27 millones, para unos 22 millones de familias, mientras que las habitaciones son aproximadamente 110 millones para 58 millones de personas)— pudiera resolver el problema social de la vivienda; es decir, que una mera política cuantitativa pudiera hacer innecesaria una política que velase por las actuales necesidades reales. La calidad de las necesidades, sin embargo, varía con el tiempo, planteándose siempre situaciones nuevas que necesitan intervenciones

específicas. En suma, confiar al mercado la realización de un “derecho de ciudadanía” [diritto di cittadinanza], como es el derecho a la vivienda para millones de ciudadanos, se ha revelado ilusorio, porque el mercado es por naturaleza discriminatorio. Mientras que el no reconocer que la cuestión de la habitabilidad debe incluirse dentro de las medidas contra la pobreza y la exclusión social (los distintos programas gubernativos se mueven en esa dirección) agrava evidentemente la situación.

Los últimos datos estadísticos a nivel nacional reflejan cómo casi el 75% de los 56 millones de italianos y los 2 millones de inmigrantes regularizados viven en una casa en propiedad (una media porcentual aún mayor en las ciudades pequeñas y más reducida en las grandes y en las áreas metropolitanas), mientras que la relación de viviendas en alquiler se ha reducido poco a poco por la tendencia a la estabilización de la tasa de viviendas vacías o por su uso como segundas residencias; las cuales significan el 20% aproximadamente de todo el parque de viviendas y a casi 5,5 millones de viviendas.

El apoyo a la vivienda en propiedad es una decisión constante de la política italiana en la segunda mitad del siglo XX, siendo más fácil cuando más crecía la riqueza de las familias. De hecho, frente a una progresiva reducción de la actuación del Estado en la construcción de viviendas sociales, intervención bastante intensa en los años 50 y 60 de la reconstrucción postbélica, aunque cada vez más decreciente, y de un endurecimiento del mercado de alquiler y de la duración de los contratos (el denominado “*equo canone*”) liberalizado sólo desde 1998, la única solución al problema de la vivienda para millones de familias con renta media, en condiciones de pagar un préstamo bancario, ha sido la de la compra de su vivienda. Una compra realizada de varias maneras: desde la más simple del acceso al mercado inmobiliario normal, hasta la participación en una cooperativa de viviendas con la posibilidad de disfrutar así de facilidades fiscales y de costes reducidos por la disponibilidad de suelos a bajo precio y, por último, a la llamada vivienda subvencionada [*edilizia convenzionata*]; es decir, una edificación privada, pero regulada bajo condiciones especiales establecidas con los Ayuntamientos, siempre en el ámbito de

áreas de bajo precio puestas a su disposición por los mismos.

En los quince últimos años se ha deteriorado la parte del patrimonio público que se puede identificar como “vivienda social” [*edilizia sociale*], con una disminución de 1,1 millones de viviendas en 1990 a las aproximadamente 970.000 actuales por causa de la venta de una parte del patrimonio que los entes gestores han debido efectuar para garantizar el mantenimiento de las viviendas existentes y por la realización de nuevas actuaciones, ante la absoluta falta de apoyo del Estado en este sector largamente reclamado, con la excepción de una modesta “ayuda a la persona” con aportaciones para el alquiler a los sectores más pobres; aunque estas ayudas también se están reduciendo en los últimos años, con motivo de las dificultades más generales del gasto público italiano (en 1999 la partida presupuestaria era de 330 millones de euros que se han reducido a 249 millones en 2004). El citado compromiso de los años de la reconstrucción postbélica había permitido la construcción de muchos barrios “INA vivienda” (el INA [*Istituto Nazionale delle Assicurazioni*] es una gran compañía de seguros con participación pública); así como la posterior institución del fondo GesCaL *Gestione (Case Lavoratori)* [Gestión de Viviendas de Trabajadores], que era un fondo financiado a través de la retención del salario de los trabajadores fijos, parte a cargo de éstos y parte de los empresarios), habían llevado a la creación de una sólida y consistente cuota acumulativa de patrimonio público. Iniciativas todas apoyadas igualmente por los Ayuntamientos, cuya tarea era la de poner a disposición áreas urbanizadas a bajo precio, por expropiación, en el ámbito de los Planes para la Edificación Económica y Popular [*Piani per l'Edilizia Economica e Popolare*] previstos por la ley 167/62; ley todavía muy utilizada aunque dirigida más a la vivienda asequible (cooperativas) y subvencionada de promoción del Estado. Éste, desde los años noventa ha suprimido el fondo GesCaL y ha transferido todas las competencias de la vivienda social a las Regiones, sin prever, en cambio, las transferencias específicas para las mismas, librándose de hecho de la actuación directa en la construcción de viviendas sociales. En consecuencia las Regiones se han limitado a

garantizar cuotas mínimas de financiación para la construcción de nuevas viviendas sociales, preferentemente en el campo de la rehabilitación de edificios [*recupero edilizio*] y en la experimentación de nuevas tipologías y características de construcción, mientras que los entes gestores, representados casi en su totalidad por los Institutos Autónomos de Viviendas Populares [*Istituti Autonomi Case Popolari*] fundados a principios del siglo XX como una de las primeras manifestaciones de asistencia social del nuevo Estado unificado, se han transformado casi todos en Agencias regionales para la edificación social [*Aziende regionali per l'edilizia sociale*], denotando también un interés del mercado privado para financiar el mantenimiento del patrimonio existente o de nuevas actuaciones de construcción, sin embargo, ampliamente dependientes de las condiciones financieras en que cada Agencia se encontraba.

El nuevo cuadro programático, que ve a las Regiones como únicas responsables del apoyo a la vivienda social con las limitadas disponibilidades financieras antes recordadas, ve de todos modos al Estado comprometido a través del Ministerio competente (hoy Ministerio de Infraestructuras y Transportes [*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*]) en una actividad de experimentación, cuyo objetivo es sobre todo el de la recualificación urbanística de las instalaciones de edificación social existentes. Se trata de programas (los Programas de Rehabilitación Urbana [*Programmi di Recupero Urbano*] de 1993, los Contratos de Barrio I [*Contratti di Quartiere I*] de 2001 y II de 2004) basados en una orden promovida por el Ministerio que activa la presentación de proyectos por parte de los Ayuntamientos y de las *Aziende regionali per l'edilizia sociale* (que son las propietarias de las viviendas), que en caso de ser seleccionadas recibirán una parte de la financiación necesaria para su actuación, pero sobre todo, alimentan una participación de los agentes privados interesados en la ejecución de las intervenciones, normalmente compensados mediante cuotas de edificabilidad privada. Se trata pues de una parte de aquellos “programas complejos” que han caracterizado el urbanismo italiano de los últimos diez años y que han tenido una gran importancia en las actuaciones de rehabilitación y recualificación urbana,

experimentando y desarrollando formas de negociación público-privada hoy indispensables para la ejecución de los planes urbanísticos, en los que la financiación pública inicial tiene un efecto multiplicador para activar los recursos privados necesarios. Por ejemplo, los *Contratti di Quartiere II* han sido financiados con unos 1.000 millones de euros, pero han activado actuaciones iguales a cinco veces esta cifra.

Pero es sobre todo la transformación de las condiciones sociales de partes relevantes de la población la que convierte en dramático el problema de la vivienda hoy en Italia. Al sector “normal” de población que vive en situación de pobreza absoluta (940.000 familias, igual al 4,2% de las familias italianas), cuyas necesidades habitacionales sólo el Estado puede proveer, se añade un sector mucho más amplio en condiciones de pobreza relativa (2.700.000 familias, igual al 12%) que no sólo no está en condiciones de adquirir una casa, sino que no alcanza ni siquiera a pagar el alquiler de la casa donde vive, al llegar el alquiler a incidir en más de un tercio de la renta familiar. Sólo pues para 600.000 familias, igual al 3% de las familias totales y al 15% de las que viven en una vivienda de alquiler, el gasto de la casa o bien no es un problema o es soportable. A esta situación contribuye en igual medida el empobrecimiento absoluto de la población italiana debido a la crisis económica de los últimos años y a la entrada en vigor del euro que ha desencadenado un aumento generalizado de los precios sin ningún control, pero también a los efectos de la liberalización de los alquileres, que no ha producido ni una mejor fluidez del mercado de alquiler ni un equilibrio del mismo, sino realmente sólo un aumento de precios generalizado. La situación de “nueva pobreza” es especialmente pesada para algunos ciudadanos, como los ancianos y los jubilados, pero también para los jóvenes, ocupados en su difícil entrada en el mundo laboral. Estas condiciones de “nueva pobreza”, que a menudo asumen el carácter de emergencia social, se agravan con la presencia de más o menos 2 millones de inmigrantes regularizados y de un número impreciso de clandestinos, que pueden contar con rentas en general muy bajas, pero que deben enfrentarse de todos modos con los costes del País. Este estado de cosas comporta

situaciones de verdadera y pura exclusión social sobre todo en las grandes áreas metropolitanas, en especial del Sur, donde la red socio-asistencial es más débil. El problema de la vivienda se agrava pues sensiblemente con la presencia de los trabajadores inmigrantes que, en parte, utilizan las tipologías menos apreciadas del stock urbanístico disponible, pero que, por otra parte, presionan sobre los Ayuntamientos y sobre las *Aziende regionali per l'edilizia residenziale* para obtener una vivienda.

Por el contrario, el increíble crecimiento de los valores inmobiliarios, en lo que se refiere a las nuevas construcciones, que se ha incrementado en un 50% aproximadamente entre el 2000 y el 2004 (independientemente de la zona de la ciudad), excluye del mercado al 80% de la población que hoy vive de alquiler y que corresponde, como ya se ha recordado, a más o menos un cuarto de las familias italianas. Muchos observadores consideran, de hecho, que el mercado inmobiliario italiano marcará el paso en los próximos años, no tanto por una reducción de los valores (que no existirá, mientras prevalezca la tendencia a una estabilización de los mismos), como porque el número de familias en condiciones de poder acceder a dicho mercado se reduce cada vez más, a pesar de la gran disponibilidad de dinero a precios convenientes que han puesto a disposición los bancos en los últimos años. Mientras que la adquisición de inmuebles seguirá representando para millones de familias un "bien refugio" para salvaguardar las propias riquezas o también simplemente los propios ahorros, frente a una crisis que perdura en el mercado accionario.

No se puede explicar de otra manera el verdadero *boom* inmobiliario de los últimos cinco años, con unas 700.000 viviendas residenciales adquiridas cada año; aunque también hay otros motivos que han llevado a un incremento de la demanda de viviendas estos años. Sobre todo se debe recordar entre ellos el aumento del número de familias, bastante más consistente que el aumento demográfico, un aumento debido a la reducción del número de componentes por familia, en particular relevante en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas del Norte, donde la mayoría de las familias son de uno o dos miembros. En segundo lugar, la multiplicación y la diferenciación de los

lugares de trabajo respecto a los de residencia: en efecto ha crecido una "movilidad semanal" para trabajos "fuera del lugar de residencia" que lleva a una multiplicación de la demanda de vivienda. En tercer y último lugar la presencia de numerosos estudiantes "fuera del lugar de residencia" en los muchos centros universitarios que han proliferado en Italia en los últimos veinte años, incluso en ciudades pequeñas. En el fondo, ya sea por una residencia temporal de trabajo, ya sea por la de estudio, la adquisición, gracias a un préstamo adecuado, de un inmueble que se revalúa con el tiempo cada vez más y que siempre puede ser fácilmente vendido (al menos así ha sido hasta ahora) representa un buen negocio respecto al pago de un enojoso alquiler.

En conclusión, se puede afirmar que el "derecho a la vivienda" como derecho del ciudadano, no parece que siga formando parte del horizonte político de los intereses de la comunidad. La vivienda de "derecho" prevalece sobre la por "cuestión de solidaridad" y, por tanto, la solución debe encontrarse no en opciones públicas o en iniciativas institucionales, sino sólo en el compromiso individual. Pero la generosa actividad de grupos y organizaciones no puede resolver la cuestión, dado que su dimensión y extensión demandan otras cosas. El "mercado libre" de las viviendas no se ha revelado como la solución para resolver el problema de la vivienda: se trata de abastecer a un número importante de familias, casi un millón, que necesitan una vivienda cuyo coste no requiera más del 20% de la renta familiar; pero los números de la situación italiana más arriba presentados demuestran que este objetivo no puede ser alcanzado, dado que el "mercado" para las familias a las que hoy les cuesta mucho poder pagar el alquiler y lógicamente no pueden acceder a una casa en propiedad, representa una barrera infranqueable; la dimensión de la vivienda en propiedad parece, por otro lado, haber alcanzado un nivel difícilmente superable. Además, el patrimonio público de viviendas no sólo resulta exiguo respecto a las necesidades, sino, como se ha subrayado, tiende incluso a reducirse. Frente a esta situación parece necesario que el Estado retome con decisión una nueva política para la vivienda, cuya ejecución corresponde de todos modos a las Regiones.

Los elementos fundamentales de tal política deberán ser: inversiones directas en el sector; suspensión de la venta del stock público de viviendas; nuevas reglas de transformación del territorio que garanticen en las actuaciones urbanísticas la puesta a disposición de viviendas de alquiler regulado; medidas fiscales cuyo fin sea reducir los niveles más altos de los alquileres y facilitar el mercado del alquiler; y una nueva normativa para el acceso a la vivienda social basada en las nuevas condiciones de la población y con el apoyo a las clases más débiles. Mientras que en lo

referente a la necesidad de controlar de alguna manera el crecimiento de los precios inmobiliarios, parece indispensable disponer de una nueva normativa que sea capaz de distinguir las diferentes tipologías finales de la inversión inmobiliaria, mientras que hoy el sector de la vivienda es tratado genéricamente como “bien refugio”, incluso aunque no lo sea de verdad; en este caso las medidas deberán ser esencialmente de tipo fiscal.

Traducción de italiano: S. R. Z.
Revisado: J. G. B.

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willem KORTHALS ALTES

Universidad Técnica de Delft

PEQUEÑA HISTORIA DEL URBANISMO DE LOS PAÍSES BAJOS (II)

Los enclaves Vinex

A finales de los '80 el gobierno central elaboró el Cuarto Plan Nacional [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*], en el que se enfatizaba la contribución que desde la ordenación del territorio se debía hacer a la mejora de la economía del país. La crisis económica de los '80 y unas previsiones de crecimiento demográfico modestas hicieron que se dejasen de lado ambiciosos planes de crecimiento urbano como los que habían caracterizado los Planes Nacionales Segundo y Tercero. En su lugar, se puso el énfasis en crear las condiciones propicias para el crecimiento económico. Algunos conceptos claves de este Cuarto Plan Nacional eran los 'main ports' (puerto de Rotterdam y aeropuerto Schiphol en Amsterdam), 'centros económicos' (polígonos de oficinas y otras actividades económicas) y 'encrucijadas urbanas' [*stedelijke knooppunten*].

Sin embargo, el gobierno cayó en la primavera de 1989, antes de la aprobación de este Cuarto Plan Nacional. El nuevo gobierno modificó el borrador hasta convertirlo en el

Cuarto Plan Nacional Extra [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX*]. El Vinex supuso un retorno a la vieja agenda de las políticas urbanas, basadas en previsiones de fuerte crecimiento demográfico y fuerte crecimiento de la demanda de viviendas. El elemento más llamativo de este plan nacional fueron los llamados 'enclaves Vinex' [*Vinex-locaties*]. El Vinex, aprobado en 1991 y que entró en vigor definitivamente en 1993, señaló decenas de localizaciones para albergar buena parte del crecimiento urbano del país: casi medio millón de viviendas, además de espacio para industrias y oficinas. El Vinex está claramente ubicado en la tradición de la política de 'ciudad compacta': para evitar el deterioro de las ciudades existentes y pero al mismo tiempo posibilitar nueva oferta de vivienda para las clases medias, localizó un 30% de estos enclaves dentro de cascos urbanos existentes y el 70% restante justo pegados a estos cascos (ver mapa enclaves Vinex). Algunos enclaves Vinex son IJburg (aprox. 18.000 viviendas) en Amsterdam, Ypenburg en La Haya y Leidsche Rijn en Utrecht.

El Vinex incluía un sistema de implementación basado en convenios con las grandes regiones urbanas y de subsidios para financiar las infraestructuras (sistemas generales) y para financiar la

Los elementos fundamentales de tal política deberán ser: inversiones directas en el sector; suspensión de la venta del stock público de viviendas; nuevas reglas de transformación del territorio que garanticen en las actuaciones urbanísticas la puesta a disposición de viviendas de alquiler regulado; medidas fiscales cuyo fin sea reducir los niveles más altos de los alquileres y facilitar el mercado del alquiler; y una nueva normativa para el acceso a la vivienda social basada en las nuevas condiciones de la población y con el apoyo a las clases más débiles. Mientras que en lo

referente a la necesidad de controlar de alguna manera el crecimiento de los precios inmobiliarios, parece indispensable disponer de una nueva normativa que sea capaz de distinguir las diferentes tipologías finales de la inversión inmobiliaria, mientras que hoy el sector de la vivienda es tratado genéricamente como “bien refugio”, incluso aunque no lo sea de verdad; en este caso las medidas deberán ser esencialmente de tipo fiscal.

Traducción de italiano: S. R. Z.
Revisado: J. G. B.

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willem KORTHALS ALTES

Universidad Técnica de Delft

PEQUEÑA HISTORIA DEL URBANISMO DE LOS PAÍSES BAJOS (II)

Los enclaves Vinex

A finales de los '80 el gobierno central elaboró el Cuarto Plan Nacional [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*], en el que se enfatizaba la contribución que desde la ordenación del territorio se debía hacer a la mejora de la economía del país. La crisis económica de los '80 y unas previsiones de crecimiento demográfico modestas hicieron que se dejasen de lado ambiciosos planes de crecimiento urbano como los que habían caracterizado los Planes Nacionales Segundo y Tercero. En su lugar, se puso el énfasis en crear las condiciones propicias para el crecimiento económico. Algunos conceptos claves de este Cuarto Plan Nacional eran los 'main ports' (puerto de Rotterdam y aeropuerto Schiphol en Amsterdam), 'centros económicos' (polígonos de oficinas y otras actividades económicas) y 'encrucijadas urbanas' [*stedelijke knooppunten*].

Sin embargo, el gobierno cayó en la primavera de 1989, antes de la aprobación de este Cuarto Plan Nacional. El nuevo gobierno modificó el borrador hasta convertirlo en el

Cuarto Plan Nacional Extra [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX*]. El Vinex supuso un retorno a la vieja agenda de las políticas urbanas, basadas en previsiones de fuerte crecimiento demográfico y fuerte crecimiento de la demanda de viviendas. El elemento más llamativo de este plan nacional fueron los llamados 'enclaves Vinex' [*Vinex-locaties*]. El Vinex, aprobado en 1991 y que entró en vigor definitivamente en 1993, señaló decenas de localizaciones para albergar buena parte del crecimiento urbano del país: casi medio millón de viviendas, además de espacio para industrias y oficinas. El Vinex está claramente ubicado en la tradición de la política de 'ciudad compacta': para evitar el deterioro de las ciudades existentes y pero al mismo tiempo posibilitar nueva oferta de vivienda para las clases medias, localizó un 30% de estos enclaves dentro de cascos urbanos existentes y el 70% restante justo pegados a estos cascos (ver mapa enclaves Vinex). Algunos enclaves Vinex son IJburg (aprox. 18.000 viviendas) en Amsterdam, Ypenburg en La Haya y Leidsche Rijn en Utrecht.

El Vinex incluía un sistema de implementación basado en convenios con las grandes regiones urbanas y de subsidios para financiar las infraestructuras (sistemas generales) y para financiar la

urbanización en enclaves especialmente caros, como por ejemplo IJburg en Amsterdam, ubicado en una isla artificial, o enclaves situados en zonas con altos costes de desplazamiento de las actividades anteriores (invernaderos, antiguo aeropuerto). En la actualidad estos enclaves están en fase de ejecución.

Liberalización

A finales de los años '80 y principios de los '90 el gobierno central introdujo cambios sustanciales que tuvieron efectos estructurales en las políticas de suelo y de vivienda. Las ayudas públicas a la construcción de viviendas sociales fueron reducidas sustancialmente, lo que redujo el número de viviendas sociales. El porcentaje de viviendas sociales proyectadas y realizadas ha bajado en la actualidad hasta menos de un 30% del total. El número actual de corporaciones de viviendas sociales ha descendido a unos 200.

La mayoría de las viviendas construidas es de mercado libre, sin precios de venta o alquiler tasados, lo que permite obtener grandes márgenes de beneficio. Estas mayores expectativas de beneficios han desencadenado una vertiginosa subida de los precios del suelo y un interés por parte de las promotoras comerciales por hacerse cargo de la urbanización, además de la edificación. La subida del precio del suelo y el nuevo papel al que aspiran los agentes privados han acrecentado los riesgos que los ayuntamientos corren cuando practican políticas activas de suelo. Los precios que han de pagar a los propietarios originarios del suelo, mucho más altos que en la etapa previa a las reformas, y las limitaciones de la Ley de Expropiación [*Onteigeningswet*], que no permite la expropiación si el propietario desea ejecutar la urbanización por sí mismo, han reducido drásticamente los casos de ayuntamientos que ejecutan directa y unilateralmente la urbanización. El número de empresas municipales de suelo ha disminuido también drásticamente. Además, también disminuyeron las ayudas financieras del gobierno central para la urbanización, pasando de ser subsidios variables, que cubrían los déficits si éstos surgían, a cantidades prefijadas de antemano que

desplazan los riesgos financieros hacia los ayuntamientos.

En la actualidad la mayoría de los Ayuntamientos siguen interviniendo más o menos directamente, pero no en solitario, sino en colaboración con los propietarios/promotores. Ello ha llevado a un nuevo equilibrio de poder en el que los ayuntamientos ya no pueden ocupar el papel dominante a que estaban acostumbrados hasta comienzos de los años '90.

Reestructuración de los barrios de la posguerra

Desde comienzos de los años '90, y una vez superadas las deficiencias de la ciudad histórica, el acento de la política de revitalización urbana del gobierno central y las ayudas correspondientes se han desplazado a la revitalización de los barrios de la posguerra. Estos barrios fueron construidos tras la Segunda Guerra Mundial haciendo un uso intenso de las políticas activas de suelo y vivienda mencionados. La inmensa mayoría de las viviendas son viviendas sociales, y la población es generalmente de origen inmigrante. El deterioro fundamentalmente social de muchos de estos barrios ha llevado a la formulación de planes de reestructuración de gran calado. Miles de viviendas sociales deterioradas debían dar paso a un mayor stock de viviendas de libre mercado. El objetivo es crear una base económico-social más sólida en estos barrios. Sin embargo, la ejecución de estos planes de reestructuración encuentra multitud de dificultades que han retrasado sustancialmente su ejecución. Los obstáculos se refieren fundamentalmente a los problemas de financiación, de estancamiento de las negociaciones entre las corporaciones de viviendas, que generalmente poseen el suelo, las promotoras y los ayuntamientos, y a la sensibilidad social generada en torno al derribo de viviendas sociales y el desplazamiento de sus habitantes.

5.º Plan Nacional

A finales del 2000 el gobierno central aprobó inicialmente el Quinto Plan Nacional

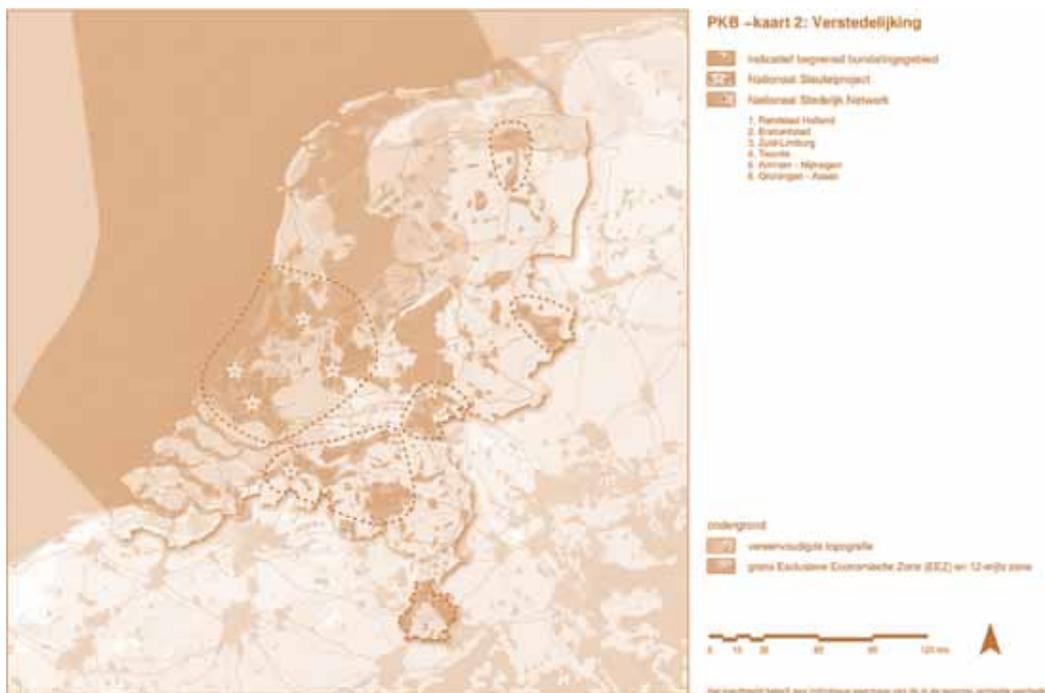
[*Vijfde nota Ruimtelijke Ordening, Vijnó*], elaborado por el ministro socialdemócrata de ordenación del territorio. El Vijnó habría de sustituir al *Vinex*. Sin embargo, los nuevos gobiernos de centro liberal surgidos tras las elecciones de 2002 y 2003 decidieron paralizar el proceso de aprobación del *Vijnó* para modificarlo sustancialmente. En marzo de 2005 la aprobación del documento resultante de las modificaciones al *Vijnó*, el Plan Nacional 'Territorio' [*Nota Ruimte*], se encontraba en el trámite de aprobación parlamentaria (*ver mapa*). El borrador de este Plan Nacional continúa en la tradición de 'ciudad compacta' cuando establece que los núcleos urbanos existentes deben de albergar buena parte del crecimiento urbano. Quizás el cambio más llamativo con respecto al Vijnó del año 2000 es una flexibilización de las determinaciones de ordenación. Mientras que el Vijnó concretaba bastante la política restrictiva de urbanización, llegando incluso a dibujar líneas en el mapa, el *Nota Ruimte* delega la elaboración, concreción y ejecución de la política urbanística a las provincias y los ayuntamientos. Otra innovación del *Nota Ruimte* es que integra en sus

determinaciones las políticas con trascendencia de ordenación territorial del Ministerio de Agricultura y Gestión de Espacios Naturales [*Ministerie Landbouw en Natuurbeheer*].

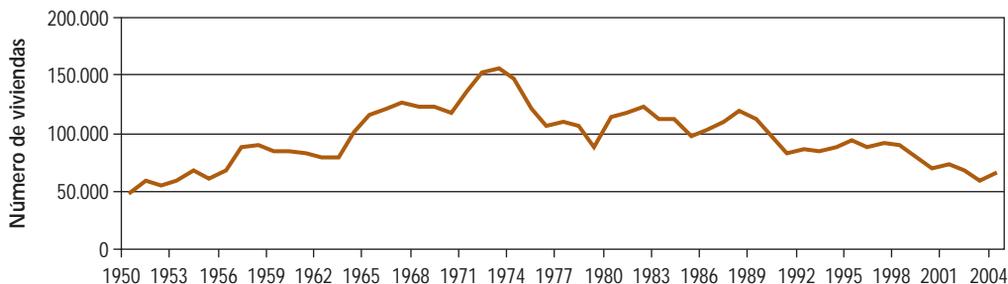
Ralentización en la producción de viviendas y liberalización del mercado de alquiler

El mercado de viviendas centra buena parte del debate actual. La construcción de nuevas viviendas ha caído en los últimos años hasta alcanzar mínimos históricos. En 2003 se construyeron algo menos de 60.000 viviendas, lo que supuso un mínimo histórico. Desde el año 1953 no se alcanzaba una producción tan baja (*ver gráfico*).

En los últimos años ha aumentado la demanda de vivienda no satisfecha, lo que quiere decir que una parte cada vez más importante de la población desea o necesita mudarse pero no tiene los medios económicos suficientes para ello. Bien porque aunque en teoría tenga derecho a una vivienda social el stock existente de vivienda social está tan solicitado que no ofrece una oportunidad real.



Mapa del Plan Nacional Territorio.



Evolución en el número de viviendas nuevas en los Países Bajos

Fuente: Central Bureau Statistiek (www.cbs.nl).

Las corporaciones de viviendas sociales poseen en la actualidad aproximadamente 2,5 millones de vivienda, en torno a un 30-40% del stock total de viviendas. Este es el caso de muchos jóvenes, inmigrantes y otros sectores de ingresos medios bajos. O bien porque no tienen derecho a acceder al stock de viviendas sociales por ganar por encima del ingreso medio, pero tampoco pueden pagar los precios de las viviendas en el mercado libre (*ver gráfico*).

El porcentaje medio de los ingresos familiares destinados a la vivienda, que durante decenios se mantuvo en torno al 20-30%, está subiendo rápidamente, sobre todo para estos grupos de la población que no tienen ya, por un motivo o por otro, acceso al stock de vivienda social existente.

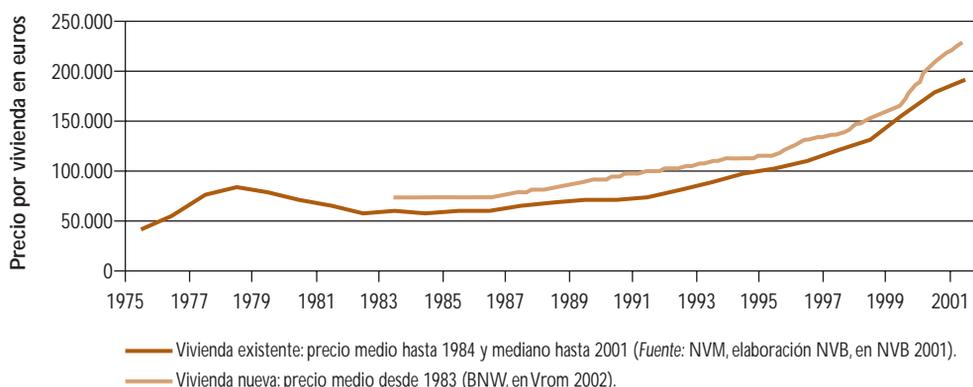
Motivo de debate en los últimos meses lo constituye una propuesta del gobierno central sobre la protección de los derechos de los arrendatarios de viviendas sociales. La propuesta consiste en liberalizar

parcialmente los alquileres de las viviendas sociales que por su localización o calidad tendrían un alto precio en un mercado libre.

Propuestas de modificación del *instrumentarium* público de ejecución del planeamiento

Los problemas que se señalan (ralentización de la reestructuración de los barrios de posguerra y de la construcción de viviendas) han generado un debate en torno a la necesidad, defendida por un sector importante de la política y los profesionales del urbanismo, de modificar los instrumentos públicos de ejecución del planeamiento para adaptarlos a la situación creada tras las reformas liberalizadoras de finales de los '80 y principios de los '90.

El gobierno central prepara una serie de modificaciones de la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial [*Wet op de Ruimtelijke*



— Vivienda existente: precio medio hasta 1984 y mediano hasta 2001 (Fuente: NVM, elaboración NVB, en NVB 2001).
— Vivienda nueva: precio medio desde 1983 (BNW, en Vrom 2002).

Evolución del precio de la vivienda en los Países Bajos

Ordering] e iniciará en breve la tramitación parlamentaria de una nueva Ley de la Urbanización del Suelo [*Grondexploitatiewet*]. De aprobarse, ésta nueva ley facultará al Ayuntamiento a, en el caso de que no consiga llegar a un acuerdo amistoso con el propietario/promotor sobre la financiación de los equipamientos y las infraestructuras, imponer condiciones de tipo financiero a la concesión de la licencia de edificación. La novedad de este instrumento estriba en que es la primera vez que la concesión de un instrumento de derecho público (la licencia de edificación) se puede vincular formal y legalmente a exigir al promotor-propietario contraprestaciones económicas para financiar la urbanización. En el diseño de esta nueva ley el gobierno tuvo en cuenta las exigencias derivadas de la Directiva europea de concurso de obras públicas.

Algunos sectores mantienen sin embargo que retocar el instrumentarium actual no es suficiente para hacer frente a la problemática

actual y hacen propuestas más atrevidas. En ocasiones las propuestas van muy lejos, como la de escindir el derecho de propiedad del suelo del derecho de urbanización y edificación. En todo caso, el debate generado ha incrementado el interés por instrumentos de gestión de la ejecución del Planeamiento en otros países occidentales. Llamamos la atención figuras de subjetivización y flexibilización del derecho a urbanizar y edificar del propietario de suelo, como el *transferable development rights* (derechos urbanísticos transferibles) estadounidense, la *Umlegung* (reparcelación) alemana o la misma Reparcelación española. Otras fórmulas objeto de interés son los *Planning Obligations* británicos (contraprestaciones por el derecho a urbanizar) y la fórmula de ejecución del planeamiento introducida en 1995 por la Ley de Regulación de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU), en la que aparece la figura nueva del agente urbanizador.



Documentación



Estatuto de la Ciudad [Estatuto da Cidade]

LEY n.º 10.257, DEL 10 DE JULIO DE 2001

Reglamenta los arts. 182 y 183* de la Constitución Federal, establece las directrices generales de la política urbana y dicta otras medidas.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Hago saber que el Congreso Nacional decreta y yo sanciono la siguiente Ley:

CAPÍTULO I DIRECTRICES GENERALES

Art. 1.º En la ejecución de la política urbana, a la que se refieren los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, se aplicará lo previsto en esta Ley.

Inciso único. Para todos los efectos, esta Ley, denominada Estatuto de la Ciudad. Establece normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental.

Art. 2.º La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:

I. garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento, para las generaciones presentes y futuras;

II. gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

III. cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, atendiendo al interés social;

IV. planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las

actividades económicas del Municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo a evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente;

V. oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales;

VI. ordenamiento y control del uso del suelo, de forma de evitar:

- la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos;
- la proximidad de usos incompatibles o inapropiados;
- la parcelación del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados en relación a la infraestructura urbana;
- la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin haberse previsto su correspondiente infraestructura;
- la retención especulativa del inmueble urbano, cuyo resultado sea la subutilización o no utilización;
- el deterioro de las zonas urbanizadas;
- la contaminación y la degradación ambiental;

VII. integración y complementación entre las actividades urbanas y rurales, teniendo en vista el desarrollo socioeconómico del Municipio y del territorio bajo su área de influencia;

VIII. adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios y de expansión urbana compatibles con los límites de la sustentabilidad ambiental, social y económica del Municipio y del territorio bajo su área de influencia;

IX. justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización;

X. adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, de modo a privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general y el disfrute de los bienes por parte de los diferentes sectores sociales;

* Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo **Poder Público** municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3.º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4.º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I. parcelamento ou edificação compulsórios;

II. imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III. desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3.º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

XI. recuperación de las inversiones del Poder Público cuyo resultado haya sido la valorización de inmuebles urbanos;

XII. protección, preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, del patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico;

XIII. oír la opinión tanto del Poder Público municipal como de la población interesada frente a todo emprendimiento o actividad con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido, el bienestar o la seguridad de la población;

XIV. 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;

XV. 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;

XVI. igualdad de condiciones para los agentes públicos y privados en la promoción de emprendimientos y actividades relativos al proceso de urbanización, atendiendo al interés social.

Art. 3.º Es competencia de la Nación, entre otras atribuciones de interés de la política urbana:

- I. crear normas generales de derecho urbanístico;
- II. crear normas para la cooperación entre la Nación, los Estados provinciales, el Distrito Federal y los Municipios en relación a la política urbana, teniendo en vista el equilibrio del desarrollo y el bienestar a nivel nacional;
- III. promover, por iniciativa propia y en conjunto con los Estados provinciales, el Distrito Federal y los Municipios, programas de construcción de viviendas y mejoramiento de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico;
- IV. crear directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico y transportes urbanos;
- V. elaborar y poner en marcha planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social.

CAPÍTULO II

DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA URBANA

Sección I

De los instrumentos en general

Art. 4.º A los fines de esta Ley, se utilizarán, entre otros instrumentos:

- I. planes nacionales, regionales y estadales de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social;
- II. planeamiento de las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y microrregiones;
- III. planeamiento municipal, en especial:

- a) plan maestro;
 - b) ordenamiento de la parcelación, el uso y la ocupación del suelo;
 - c) zonificación ambiental;
 - d) plan plurianual;
 - e) directrices presupuestarias y presupuesto anual;
 - f) gestión presupuestaria participativa;
 - g) planes, programas y proyectos sectoriales;
 - h) planes de desarrollo económico y social;
 - IV. institutos tributarios y financieros:
 - a) impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU);
 - b) contribución de mejoría;
 - c) incentivos y beneficios fiscales y financieros;
 - V. institutos jurídicos y políticos:
 - a) expropiación;
 - b) servidumbre administrativa;
 - c) limitaciones administrativas;
 - d) preservación de inmuebles o de mobiliario urbano;
 - e) creación de unidades de conservación;
 - f) creación de zonas especiales de interés social;
 - g) concesión de derecho real de uso;
 - h) concesión de uso especial para fines de vivienda;
 - i) parcelamiento, edificación o utilización obligatorios;
 - j) usucapión especial de inmueble urbano;
 - l) derecho de superficie;
 - m) derecho de precedencia;
 - n) concesión onerosa del derecho de construir y de modificaciones de uso;
 - o) transferencia del derecho de construir;
 - p) operaciones urbanas consorciadas;
 - q) regularización fundiaria;
 - r) asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos;
 - s) referéndum popular y plebiscito;
 - VI. estudio previo de impacto ambiental (EIA) y estudio previo de impacto del entorno (EIE).
- § 1.º Los instrumentos mencionados en este artículo se rigen por la legislación que les compete, observándose lo dispuesto en esta Ley.
- § 2.º En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en esa área, la concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos podrá ser convenida colectivamente.
- § 3.º Los instrumentos previstos en este artículo que impliquen erogación de recursos del Poder Público municipal deben ser objeto de control social, quedando garantizada la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil.

Sección II

De la parcelación, edificación o utilización obligatorios

Art. 5.º Una ley municipal específica para el área incluida en el plan maestro podrá determinar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorios del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado,

debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de la referida obligación.

§ 1.º Se considera subutilizado el inmueble:

I. cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo establecido en el plan maestro o en la legislación consecuente.

II. (VETADO)*.

§ 2.º El propietario será notificado por el Poder Ejecutivo municipal del cumplimiento de la obligación, debiendo quedar una constancia de dicha notificación en la dirección de catastro.

§ 3.º La notificación será realizada:

I. a través de un funcionario del órgano competente del Poder Público municipal al propietario del inmueble o, en caso de que se trate de una persona jurídica, a quien tenga atribuciones de gerente general o administrador;

II. a través de edicto, luego de intentarse tres veces notificar según lo previsto en el punto I.

§ 4.º Los plazos a los que se refiere el primer párrafo de este artículo no podrán ser inferiores a:

I. un año, a partir de la notificación, para que el proyecto sea protocolizado en el órgano municipal competente;

II. dos años, a partir de la aprobación del proyecto, para iniciar las obras del emprendimiento.

§ 5.º En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, la ley municipal específica a la que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá prever la conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.

Art. 6.º La transmisión del inmueble, mediante acto *Inter vivos* o *causa mortis*, posterior a la fecha de la notificación, transfiere las obligaciones de parcelamiento, edificación o utilización previstas en el art. 5.º de esta Ley, sin interrupción de ningún plazo.

Sección III

Del IPTU progresivo en el tiempo

Art. 7.º En caso de incumplimiento de las condiciones y los plazos previstos en el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, o no habiéndose cumplido las etapas previstas en el § 5.º del art. 5.º de esta Ley, el Municipio procederá a la aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo, mediante aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos.

§ 1.º El valor de la alícuota a aplicarse cada año será fijado en la ley específica a la que se refiere el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, y no excederá dos veces el valor referente al año anterior, respetándose la alícuota máxima del quince por ciento.

§ 2.º En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el

Municipio continuará cobrando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el art. 8.º.

§ 3.º Queda prohibido conceder exenciones o amnistías relativas a la tributación progresiva a la que alude este artículo.

Sección IV

De la expropiación con pago en títulos

Art. 8.º Transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento, edificación o utilización, el Municipio podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública.

§ 1.º Los títulos de la deuda pública contarán con la aprobación previa del Senado Federal y serán rescatados en un plazo de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, garantizándose el valor real de la indemnización y los intereses legales del seis por ciento anual.

§ 2.º El valor real de la indemnización:

I. reflejará el valor de la base de cálculo del IPTU, descontado el monto incorporado en función de las obras realizadas por el Poder Público en la zona en donde el mismo se localiza luego de la notificación a la que se refiere el § 2.º del art. 5.º de esta Ley;

II. no computará expectativa de ganancias, lucros cesantes ni intereses compensatorios.

§ 3.º Los títulos a los que se refiere este artículo no tendrán poder liberatorio para pago de tributos.

§ 4.º El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco años, contado a partir de su incorporación al patrimonio público.

§ 5.º El aprovechamiento del inmueble podrá hacerse efectivo directamente por el Poder Público o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.

§ 6.º Se mantienen para el adquirente del inmueble, como lo estipula el § 5.º, las mismas obligaciones de parcelamiento, edificación o utilización previstas en el art. 5.º de esta Ley.

Sección V

De la usucapión especial de inmueble urbano

Art. 9.º El que posea como suya un área o edificación urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizándola para vivienda propia o de su familia, se le adquirirá el dominio, en tanto no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

* Los párrafos y artículos "vetados" pueden ser contrastados con su texto original y los motivos por los que la Presidencia de la República propone su derogación en el Mensagem n.º 730, de 10 de julio de 2001 de la Casa Civil de la Presidencia de la

República, y puede consultarse en la web: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_veto/2001/Mv730-01.htm

§ 1.º Se otorgará el título de dominio al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2.º El derecho al que se refiere este artículo no se le reconocerá al mismo poseedor más de una vez.

§ 3.º A los efectos de este artículo, el heredero legítimo podrá continuar, de pleno derecho, con la posesión del inmueble en manos de su antecesor, en tanto ya esté residiendo en éste en ocasión de la apertura de la sucesión.

Art. 10. Las áreas urbanas con más de doscientos cincuenta metros cuadrados, ocupadas por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por cada poseedor, son susceptibles de ser tomadas

colectivamente en usucapión, en tanto los poseedores no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, adicionar su posesión a la de su antecesor, en tanto ambas sean continuas.

§ 2.º El juez declarará la usucapión especial colectiva de inmueble urbano a través de una sentencia que servirá de título para su registro en la dirección de catastro.

§ 3.º En la sentencia, el juez atribuirá igual fracción ideal de terreno a cada poseedor, independientemente del tamaño del terreno que cada uno ocupe, excepto en caso de acuerdo escrito entre los condóminos, estableciendo fracciones ideales diferenciadas.

§ 4.º El condominio especial constituido es indivisible, no siendo pasible de extinción, salvo resolución favorable tomada por al menos dos tercios de los condóminos, en caso de ejecución de urbanización posterior a la constitución del condominio.

§ 5.º Las resoluciones relativas a la administración del condominio especial se tomarán por mayoría de votos de los condóminos presentes, obligando también a los demás, discordantes o ausentes.

Art. 11. En los pleitos por usucapión especial urbana, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse en relación al inmueble usucapido.

Art. 12. Son partes legítimas para la interposición de la acción de usucapión especial urbana:

- I. el poseedor, individualmente o en liticonsorcio originario o obreviviente;
- II. los poseedores, en estado de coposesión.
- III. como sustituto procesal, la asociación de moradores de la comunidad, regularmente constituida, con personería jurídica, en tanto esté explícitamente autorizada por los representados.

§ 1.º En la acción de usucapión especial urbana es obligatoria la intervención del Ministerio Público.

§ 2.º El actor tendrá los beneficios de la justicia y de la asistencia judicial gratuita, incluso ante la dirección de catastro.

Art. 13. La usucapión especial de inmueble urbano podrá ser invocada como materia de defensa, teniendo valor la sentencia que la reconozca como título para ser registrada en la dirección de catastro.

Art. 14. En la acción judicial de usucapión especial de inmueble urbano, el procedimiento a seguirse es el sumario.

Sección VI

De la concesión de uso especial con fines de vivienda

Art. 15. (VETADO).

Art. 16. (VETADO).

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. (VETADO).

Art. 19. (VETADO).

Art. 20. (VETADO).

Sección VII

Del derecho de superficie

Art. 21. El propietario urbano podrá conceder a otros el derecho de superficie de su terreno, por tiempo determinado o indeterminado, mediante escritura pública registrada en la dirección de catastro.

§ 1.º El derecho de superficie comprende el derecho de utilizar el suelo, el subsuelo o el espacio aéreo relativo al terreno, según lo establecido en el contrato respectivo, observándose la legislación urbanística.

§ 2.º La concesión del derecho de superficie podrá ser gratuita u onerosa.

§ 3.º El superficiario responderá íntegramente por las cargas y tributos correspondientes a la propiedad superficiaria, haciéndose incluso responsable, proporcionalmente a su parcela de ocupación efectiva, de las cargas y tributos relativos al área objeto de la concesión del derecho de superficie, salvo disposición en contrario del contrato respectivo.

§ 4.º El derecho de superficie puede ser transferido a terceros, observándose lo dispuesto en el contrato respectivo.

§ 5.º Por muerte del superficiario, sus derechos se transmiten a sus herederos.

Art. 22. En caso de enajenación del terreno, o del derecho de superficie, el superficiario y el propietario, respectivamente, tendrán derecho de preferencia, en igualdad de condiciones a la oferta de terceros.

Art. 23. El derecho de superficie se extingue:

- I. a su término;
- II. ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el superficiario.

Art. 24. Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del terreno, así como de las acciones o mejoras introducidas en el inmueble, independientemente de la indemnización, si las partes no hubieren estipulado lo contrario en el respectivo contrato.

§ 1.º Antes del final del contrato, se extinguirá el derecho de superficie si el superficiario le da al terreno un destino diferente a aquel para el que fue concedido.

§ 2.º La extinción del derecho de superficie será registrada en la dirección de catastro.

Sección VIII Del derecho de preferencia

Art. 25. El derecho de preferencia otorga preeminencia al Poder Público municipal para la adquisición de inmuebles urbanos objeto de enajenación onerosa entre particulares.

§ 1.º Una ley municipal, basada en el plano maestro, delimitará las áreas que estarán sujetas al derecho de preferencia, y fijará el plazo de vigencia, no superior a cinco años y renovable a partir de un año luego de transcurrido el plazo inicial de vigencia.

§ 2.º El derecho de preferencia estará garantizado durante el plazo de vigencia establecido en el § 1.º, independientemente del número de enajenaciones referentes al mismo inmueble.

Art. 26. El derecho de preferencia se ejercerá toda vez que el Poder Público se vea necesitado de áreas para:

- I. regularización fundiaria;
- II. ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social;
- III. constitución de reserva fundiaria;
- IV. orden y direccionamiento de la expansión urbana;
- V. implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;
- VI. creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes;
- VII. creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental;
- VIII. protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico;
- IX. (VETADO).

Inciso único. La ley municipal prevista en el § 1.º del art. 25 de esta Ley deberá delimitar cada área en la que incidirá el derecho de preferencia en una o más de las finalidades enumeradas en este artículo.

Art. 27. El propietario deberá notificar su intención de enajenar el inmueble, para que el Municipio, en un plazo máximo de treinta días, manifieste por escrito su interés en comprarlo.

§ 1.º A la notificación mencionada en el párrafo anterior se le anexará la propuesta de compra firmada por un tercero interesado en la adquisición del inmueble, en la cual constará precio, condiciones de pago y plazo de vencimiento.

§ 2.º El Municipio hará publicar, en un órgano oficial y en al menos un diario local o regional de gran circulación, un edicto de aviso de la notificación recibida según lo dispuesto en el primer párrafo y de la intención de adquisición del inmueble en las condiciones de la propuesta presentada.

§ 3.º Transcurrido el plazo mencionado en el primer párrafo sin ninguna manifestación, el propietario queda autorizado a efectuar la enajenación para terceros, en la condiciones de la propuesta presentada.

§ 4.º Concretada la venta a un tercero, el propietario está obligado a presentar al Municipio, en un plazo de treinta días, un copia del instrumento público de enajenación del inmueble.

§ 5.º La enajenación efectuada en condiciones diferentes de la propuesta presentada es nula de pleno derecho.

§ 6.º De ocurrir lo previsto en el § 5.º, el Municipio podrá adquirir el inmueble por el valor de la base de cálculo del IPTU o por el valor indicado en la propuesta presentada, si éste fuera inferior a aquél.

Sección IX Del otorgamiento oneroso del derecho de construir

Art. 28. El plan maestro podrá establecer áreas en las cuales el derecho de construir podrá ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del beneficiario.

§ 1.º A los efectos de esta Ley, coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno.

§ 2.º El plan maestro podrá establecer un coeficiente de aprovechamiento básico único para toda la zona urbana o diferenciado para áreas específicas dentro de la zona urbana.

§ 3.º El plan maestro definirá los límites máximos a que pueden llegar los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de la densidad esperado en cada área.

Art. 29. El plan maestro podrá establecer áreas en las cuales se podrá permitir modificaciones de uso del suelo, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del beneficiario.

Art. 30. Una ley municipal específica establecerá las condiciones a ser observadas para el otorgamiento oneroso del derecho de construir y de las modificaciones de uso, determinando:

- I. la fórmula de cálculo para el cobro;
- II. los casos pasibles de exención de pago del otorgamiento;
- III. la contrapartida del beneficiario.

Art. 31. Los recursos obtenidos con la adopción del otorgamiento oneroso del derecho de construir y de la modificación de uso se aplicarán en las finalidades previstas en los incisos I a IX del art. 26 de esta Ley.

Sección X De las operaciones urbanas consorciadas

Art. 32. Una ley municipal específica, basada en el plano maestro, podrá delimitar el área de aplicación de las operaciones consorciadas.

§ 1.º Se considera operación urbana consorciada al conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público municipal, con la participación de los propietarios, moradores, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar una determinada área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental.

§ 2.º En las operaciones urbanas consorciadas se podrán prever, entre otras medidas:

- I. la modificación de índices y características de parcelamiento, uso y ocupación del suelo y del subsuelo, así como modificaciones de las normas edilicias, previéndose el impacto ambiental que estas generen;
- II. la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones llevadas a cabo en desacuerdo con la legislación vigente.

Art. 33. En la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada constará el plan de operación urbana consorciada, que deberá contener, como mínimo:

- I. definición del área a ser afectada;
- II. programa básico de ocupación del área;
- III. programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación;
- IV. finalidades de la operación;
- V. estudio previo de impacto del entorno;
- VI. contrapartida a exigirse a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados en función de la utilización de los beneficios previstos en los incisos I y II del § 2º del art. 32 de esta Ley;
- VII. modo de control de la operación, obligatoriamente compartido con una representación de la sociedad civil.

§ 1.º Los recursos obtenidos por el Poder Público municipal de acuerdo a lo dispuesto en el inciso VI de este artículo se aplicarán exclusivamente en la propia operación urbana consorciada.

§ 2.º A partir de la aprobación de la ley específica a la que alude el primer párrafo de este inciso, se consideran nulas las licencias y autorizaciones a cargo del Poder Público municipal otorgadas en desacuerdo con el plan de operación urbana consorciada.

Art. 34. La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el Municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación.

§ 1.º Los certificados de potencial adicional de construcción se negociarán libremente, pudiendo no obstante convertirse en el derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.

§ 2.º Una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.

Sección XI De la transferencia del derecho de construir

Art. 35. Una ley municipal, basada en el plan maestro, podrá autorizar al propietario de un inmueble urbano, privado o público, a ejercer en otro lugar —o a enajenar, mediante escritura pública— el derecho de construir previsto en el plan maestro o en la legislación

urbanística emanada de éste, cuando el referido inmueble sea considerado necesario a los fines de:

- I. implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;
- II. preservación, cuando el inmueble sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural;
- III. servir a programas de regularización fundiaria, urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos y vivienda de interés social.

§ 1.º Se le podrá conceder la misma facultad al propietario que done al Poder Público su inmueble, o parte de él, para los fines previstos en los incisos I a III del primer párrafo de este artículo.

§ 2.º La ley municipal a que se refiere el primer párrafo de este artículo establecerá las condiciones relativas a la aplicación de la transferencia del derecho de construir.

Sección XII Del estudio de impacto del entorno

Art. 36. Una ley municipal definirá los emprendimientos y actividades privados o públicos en áreas urbanas que dependerán de la elaboración de un estudio previo de impacto del entorno (EIE) para obtener las licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento a cargo del Poder Público municipal.

Art. 37. El EIE se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

- I. densidad poblacional;
- II. equipamientos urbanos y comunitarios;
- III. uso y ocupación del suelo;
- IV. valorización inmobiliaria;
- V. generación de tráfico y demanda de transporte público;
- VI. ventilación e iluminación;
- VII. paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.

Inciso único. Se dará publicidad a los documentos integrantes del EIE, los cuales quedarán a disposición para ser consultados por cualquier interesado, en el órgano competente del Poder Público municipal.

Art. 38. La elaboración del EIE no reemplaza la elaboración y aprobación de un estudio previo de impacto ambiental (EIA), como lo establece la legislación ambiental.

CAPÍTULO III DEL PLAN MAESTRO

Art. 39. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad plasmadas en el plan maestro, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desenvolvimiento de las actividades

económicas, respetándose las directrices establecidas en el art. 2.º de esta Ley.

Art. 40. El plan maestro, aprobado por ley municipal, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana.

§ 1.º El plan maestro es parte integrante del proceso de planeamiento municipal, debiendo el plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual incorporar las directrices y las prioridades contenidas en él.

§ 2.º El plan maestro deberá considerar al territorio del Municipio como un todo.

§ 3.º La ley que instituya el plan maestro deberá ser revisada cada diez años, como mínimo.

§ 4.º En el proceso de elaboración del plan maestro y en el control de su implementación, los Poderes Legislativo y Ejecutivo municipales garantizarán:

I. que se promuevan las audiencias públicas y los debates con participación de la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad;

II. la publicidad de los documentos e informaciones producidos;

III. el acceso de cualquier interesado a los documentos e informaciones producidos;

§ 5.º (VETADO).

Art. 41. El plan maestro es obligatorio para ciudades;

I. con más de veinte mil habitantes;

II. integrantes de regiones metropolitanas y conglomerados urbanos;

III. en que el Poder Público municipal pretenda utilizar los instrumentos previstos en el § 4.º del art. 182 de la Constitución Federal;

IV. integrantes de zonas de especial interés turístico;

V. situadas dentro del área de influencia de emprendimientos o actividades con significativo impacto ambiental de alcance regional o nacional.

§ 1.º En caso de llevarse a cabo emprendimientos o actividades encuadrados en el inciso V del primer párrafo de este artículo, los recursos técnicos y financieros para la elaboración del plan maestro estarán incluidos entre las medidas de compensación adoptadas.

§ 2.º En el caso de ciudades con más de quinientos mil habitantes, se deberá elaborar un plan de transporte urbano integrado, compatible con el plan maestro o incluido en él.

Art. 42. El plan maestro deberá incluir como mínimo:

I. la delimitación de las áreas urbanas en las cuales se podrá aplicar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorios, tomando en consideración la existencia de infraestructura y la demanda de utilización, como lo dispone el art. 5.º de esta Ley;

II. las disposiciones requeridas por los arts. 25, 28, 29, 32 y 35 de esta Ley;

III. un sistema de seguimiento y control.

CAPÍTULO IV

DE LA GESTION DEMOCRATICA DE LA CIUDAD

Art. 43. Para garantizar una gestión democrática de la ciudad, se deberán utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

I. órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal;

II. debates, audiencias y consultas públicas;

III. conferencias sobre asuntos de interés urbano, a nivel nacional, estatal y municipal;

IV. iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

V. (VETADO).

Art. 44. En la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa a la que se refiere el punto f) del inciso III del art. 4.º de esta Ley incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por el Legislativo municipal.

Art. 45. Los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, de manera de garantizar el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 46. El Poder Público municipal podrá facultar al propietario del área afectada por la obligación a que alude el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, a requerimiento de éste, el establecimiento de un consorcio inmobiliario como forma de viabilización financiera de aprovechamiento del inmueble.

§ 1.º Se considera consorcio inmobiliario a la forma de viabilización de planes de urbanización o edificación por medio de la cual el propietario transfiere su inmueble al Poder Público municipal y, luego de la realización de las obras, recibe como pago unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas.

§ 2.º El valor de las unidades inmobiliarias a ser entregadas al propietario se corresponderá con el valor del inmueble antes de la ejecución de las obras, observándose lo dispuesto en el

§ 2.º del art. 8 de esta Ley.

Art. 47. Los tributos sobre inmuebles urbanos, así como los gravámenes relativos a servicios públicos urbanos, serán diferenciados en función de su interés social.

Art. 48. En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por los órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en dicha área, los contratos de concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos:

I. tendrán, a todos los fines legales, carácter de escritura pública, no aplicándose lo dispuesto en el inciso II del art. 134 del Código Civil;

II. constituirán un título de aceptación obligatoria en garantía de los contratos de financiamientos habitacionales.

Art. 49. Los Estados provinciales y los Municipios tendrán un plazo de noventa días, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para establecer los plazos legales para el establecimiento de las directrices de los emprendimientos urbanísticos, la aprobación de los proyectos de parcelamiento y de edificación, la realización de inspecciones y la emisión del documento de verificación y final de obra.

Inciso único. No cumpliéndose con lo determinado en el primer párrafo de este artículo, queda establecido un plazo de sesenta días para la realización de cada uno de los referidos actos administrativos, lo que tendrá validez hasta que los Estados provinciales y los Municipios dispongan por ley algo diferente.

Art. 50. Los Municipios encuadrados en la obligación prevista en los incisos I y II del art. 41 de esta Ley que no tengan plan maestro aprobado en la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, deberán aprobarlo en un plazo de cinco años.

Art. 51. A los efectos de esta Ley, se aplican al Distrito Federal y al Gobernador del Distrito Federal las disposiciones relativas a Municipio y a Alcalde, respectivamente.

Art. 52. Sin perjuicio de las sanciones a otros agentes públicos involucrados y de otras penas aplicables, el Alcalde incurre en falta de probidad administrativa, según la Ley n.º 8.429, del 2 de junio de 1992, cuando:

I. (VETADO).

II. dejar de proceder, en un plazo de cinco años, al adecuado aprovechamiento del inmueble incorporado al patrimonio público, según lo dispuesto en el § 4.º del art. 8.º de esta Ley;

III. utilizar áreas obtenidas mediante el derecho de preferencia en desacuerdo con lo dispuesto en el art. 26 de esta Ley;

IV. aplicar los recursos obtenidos con el otorgamiento oneroso del derecho de construir y de modificación de uso en desacuerdo con lo previsto en el art. 31 de esta Ley;

V. aplicar los recursos obtenidos en operaciones consorciadas en desacuerdo con lo previsto en el § 1.º del art. 33 de esta Ley;

VI. impedir o dejar de garantizar los requisitos contenidos en los incisos I a III del § 4.º del art. 40 de esta Ley;

VII. dejar de tomar las medidas necesarias para garantizar la observancia de lo dispuesto en el § 3.º del art. 40 y en el art. 50 de esta Ley;

VIII. adquirir un inmueble sujeto al derecho de preferencia, según lo previsto en los arts. 25 a 27 de esta Ley, por el valor de la propuesta presentada, si éste fuera comprobadamente superior al de mercado.

Art. 53. El art. 1.º de la Ley n.º 7.347, del 24 de julio de 1985, incorpora un nuevo inciso III, renumerando el actual inciso III y los siguientes:

Art. 1.º [...]

III. al orden urbanístico;
[...]

Art. 54. El art. 4.º de la Ley n.º 7.347, de 1985, pasa a tener la siguiente redacción:

Art. 4.º Podrá darse curso a una acción cautelar, a los fines de esta Ley, con el objetivo de evitar el daño al medio ambiente, al consumidor, al orden urbanístico o a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico (VETADO).

Art. 55. El art. 167, inciso I, ítem 28, de la Ley n.º 6.015, del 31 de diciembre de 1973, modificado por la Ley n.º 6.216, del 30 de junio de 1975, pasa a regir con la siguiente redacción:

Art. 167. [...]

I. [...]

28) de las sentencias declaratorias de usucapión, independientemente de la regularidad de la parcelación del suelo o de la edificación;
[...]

Art. 56. El art. 167, inciso I, de la Ley n.º 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 37, 38 y 39:

Art. 167. [...]

I. [...]

37) de las resoluciones administrativas o de las sentencias declaratorias de concesión de uso especial con fines de vivienda, independientemente de la regularidad del parcelamiento del suelo o de la edificación;
38) (VETADO).

39) de la constitución del derecho de superficie de un inmueble urbano;

Art. 57. El art. 167, inciso I, de la Ley n.º 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 18, 19 y 20:

Art. 167. [...]

II. [...]

18) de la notificación para parcelamiento, edificación o utilización obligatorios de un inmueble urbano;

19) de la extinción de la concesión de uso especial con fines de vivienda;

20) de la extinción del derecho de superficie de un inmueble urbano.

Art. 58. Esta Ley entra en vigencia luego de transcurridos noventa días de su publicación.

Brasilia, 10 de julio de 2001;
180.º de la Independencia y
113.º de la República.

**MEDIDA PROVISORIA N.º 2.220,
DEL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2001**

Dispone acerca de la concesión de uso especial a la que se refiere el § 1. del art. 183 de la Constitución, crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y establece otras medidas.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, en uso de las atribuciones conferidas por el art. 62 de la Constitución, adopta la siguiente Medida Provisoria, con fuerza de ley:

CAPÍTULO I

DE LA CONCESIÓN DE USO ESPECIAL

Art. 1.º El que hasta el 30 de junio de 2001 poseyó como suyo, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin cada poseedor, la concesión de uso especial con fines de vivienda se otorgará en forma colectiva, en tanto los poseedores no sean propietarios o concesionarios, a cualquier títulos, de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, adicionar su posesión a la de su antecesor, en tanto ambas sean continuas.

§ 2.º En la concesión de uso especial a la que alude este artículo, se atribuirá igual fracción ideal de terreno a cada poseedor, independientemente del tamaño del terreno que cada uno ocupe, excepto en caso de acuerdo escrito entre los ocupantes, estableciendo fracciones ideales diferenciadas.

§ 3.º La fracción ideal atribuida a cada poseedor no podrá ser superior a los doscientos cincuenta metros cuadrados.

Art. 3.º También se garantizará la opción de ejercer los derechos a los que se refieren los arts. 1.º y 2.º a los ocupantes, regularmente inscriptos, de inmuebles públicos de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, de la Nación, de los Estados provinciales, del Distrito Federal y de los Municipios, que estén situados en zona urbana, como lo establece el reglamento. Oposición, hasta doscientos cincuenta metros cuadrados de un inmueble público situado en una zona urbana, utilizándolo para vivienda suya o de su familia, tiene derecho a una concesión de uso especial con fines de vivienda en relación al bien objeto de posesión, en tanto no sea propietario o concesionario, a cualquier título, de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º La concesión de uso especial con fines de vivienda será otorgada de manera gratuita al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente de su estado civil.

§ 2.º El derecho al que se refiere este artículo no será reconocido al mismo concesionario más de una vez.

§ 3.º A los efectos de este artículo, el heredero legítimo continúa, de pleno derecho, la posesión de su antecesor, en tanto ya esté residiendo en el inmueble en el momento de la apertura de la sucesión.

Art. 2.º En los inmuebles a los que se refiere el art. 1.º, con más de doscientos cincuenta metros cuadrados, que hasta el 30 de junio de 2001 estaban ocupados por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años ininterrumpidos y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por cada poseedor, la concesión de uso especial con fines de vivienda se otorgará en forma colectiva, en tanto los poseedores no sean propietarios o concesionarios, a cualquier título, de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, adicionar su posesión a la de su antecesor, en tanto ambas sean continuas.

§ 2.º En la concesión de uso especial a la que alude este artículo, se atribuirá igual fracción ideal de terreno a cada poseedor, independientemente del tamaño del terreno que cada uno ocupe, excepto en caso de acuerdo escrito entre los ocupantes, estableciendo fracciones ideales diferenciadas.

§ 3.º La fracción ideal atribuida a cada poseedor no podrá ser superior a los doscientos cincuenta metros cuadrados.

Art. 3.º También se garantizará la opción de ejercer los derechos a los que se refieren los arts. 1.º y 2.º a los ocupantes, regularmente inscriptos, de inmuebles públicos de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, de la Nación, de los Estados provinciales, del Distrito Federal y de los Municipios, que estén situados en zona urbana, como lo establece el reglamento.

Art. 4.º En caso de que la ocupación implique riesgos para la vida o la salud de los ocupantes, el Poder Público garantizará al poseedor el ejercicio del derecho al que se refieren los arts. 1.º y 2.º en otro lugar.

Art. 5.º El Poder Público está facultado para asegurar el ejercicio del derecho al que se refieren los arts. 1.º y 2.º en otro lugar, en caso de ocupación de inmueble:

- I. de uso común del pueblo;
- II. destinado a un proyecto de urbanización;
- III. de interés de la defensa nacional, de la preservación ambiental y de la protección de los ecosistemas naturales;
- IV. reservado a la construcción de represas y obras semejantes; o
- V. situado en una vía de comunicación.

Art. 6.º El título de concesión de uso especial con fines de vivienda se obtendrá por vía administrativa en el órgano competente de la Administración Pública o, en caso negación u omisión de éste, por vía judicial.

§ 1.º La Administración Pública tendrá un plazo máximo de doce meses para decidir acerca de la solicitud, contados desde la fecha de su inscripción.

§ 2.º En el caso de un bien inmueble de la Nación o de los Estados provinciales, el interesado deberá anexar el requerimiento de concesión de uso especial con fines de vivienda con un certificado emitido por el Poder Público municipal, que atestigüe la localización del inmueble en zona urbana y su destino como vivienda del ocupante o de su familia.

§ 3.º En caso de acción judicial, el juez declarará la concesión de uso especial con fines de vivienda mediante una sentencia.

§ 4.º El título otorgado por vía administrativa o por sentencia judicial servirá a los efectos de registro en la dirección de catastro.

Art. 7.º El derecho de concesión de uso especial con fines de vivienda es transferible mediante un acto *inter vivos* o *causa mortis*.

Art. 8.º El derecho a la concesión de uso especial con fines de vivienda se extingue en caso de que:

- I. el concesionario le dé al inmueble un destino diferente del de vivienda para sí o para su familia; o
- II. el concesionario adquiera la propiedad o la concesión de uso de otro inmueble urbano o rural.

Inciso único. La extinción a la que se refiere este artículo será registrada en la dirección de catastro, mediante una declaración del Poder Público concedente.

Art. 9.º El Poder Público competente queda facultado para dar autorización de uso a aquel que, hasta el 30 de junio de 2001, poseyó como suyo, durante cinco años ininterrumpidos y sin oposición, hasta doscientos cincuenta metros cuadrados de un inmueble público situado en una zona urbana, utilizándolo para fines comerciales.

§ 1.º La autorización de uso a la que se refiere este artículo se otorgará en forma gratuita.

§ 2.º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, agregar su posesión a la de su antecesor, en tanto ambas sean continuas.

§ 3.º A la autorización de uso prevista en el primer párrafo de este artículo le es aplicable, en lo pertinente, lo dispuesto en los arts. 4.º y 5.º de esta Medida Provisoria.

CAPÍTULO II DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Art. 10. Créase el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), órgano resolutorio y consultivo, integrante de la estructura de la Presidencia de la República, con las siguientes competencias:

- I. proponer directrices, instrumentos, normas y prioridades de la política nacional de desarrollo urbano;
- II. controlar y evaluar la implementación de la política nacional de desarrollo urbano, en especial las políticas de vivienda, saneamiento básico y transportes urbanos, y recomendar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos;
- III. proponer la edición de normas generales de derecho urbanístico y manifestarse acerca de las propuesta de modificación de la legislación relativa al desarrollo urbano;
- IV. emitir orientaciones y recomendaciones sobre la aplicación de la Ley n.º 10.257, del 10 de julio de 2001, y de los demás actos normativos relacionados con el desarrollo urbano;
- V. promover la cooperación entre los gobiernos de la Nación, los Estados provinciales, el Distrito Federal y los Municipios y la sociedad civil en la formulación y

ejecución de la política nacional de desarrollo urbano; y VI. elaborar el reglamento interno.

Art. 11. El CNDU está compuesto por su Presidente, el Plenario y una Secretaría Ejecutiva, cuyas atribuciones se definirán por decreto.

Inciso único. El CNDU podrá instituir comités técnicos de asesoramiento, según lo dispuesto en el reglamento interno.

Art. 12. El Presidente de la República dispondrá acerca de la estructura del CNDU, la composición de su Plenario y la designación de los miembros y suplentes del Consejo y de sus comités técnicos.

Art. 13. La participación en el CNDU y en los comités técnicos no será remunerada.

Art. 14. Las funciones de miembro del CNDU y de los comités técnicos serán consideradas tareas de relevante interés público, siendo la ausencia a éstas justificada y computada como jornada efectiva de trabajo, a todos sus efectos legales.

CAPÍTULO III DE LAS DISPOSICIONES FINALES

Art. 15. El inciso I del art. 167 de la Ley n.º 6.015, del 31 de diciembre de 1973, pasar a regir con las siguientes modificaciones:

«I. [...]

28) de las sentencias declaratorias de usucapión; [...]

37) de las resoluciones administrativas o de las sentencias declaratorias de concesión de uso especial con fines de vivienda;

[...]

40) del contrato de concesión de derecho real de uso de un inmueble público.»

Art. 16. Esta Medida Provisoria entra en vigencia en la fecha de su publicación.

Brasilia, 4 de septiembre de 2001;
180.º de la Independencia y
113.º de la República.

Traducción del portugués tomada de la página
http://www.polis.org.br/obras/arquivo_162.pdf

Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo.

NORMATIVA ESTATAL

LEYES ORGÁNICAS, REALES DECRETOS LEY Y LEYES

- *Ley 3/1999, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.* Sentencia del TC 100/2005, 20 abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía (BOE 20.05.2005).
- *Real Decreto-ley 4/2000, 23 junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.* Se declara extinguido el Recurso de inconstitucionalidad n.º 5059-2000. (BOE 20.04.2005).
- *Ley Orgánica 1/2005, 20 mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa,* firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (BOE 21.05.2005).
- *Ley 11/2005, 22 junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, 5 julio, del Plan Hidrológico Nacional* (BOE 23.06.2005).

REALES DECRETOS Y REALES DECRETOS LEY

- *Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parque Nacionales.* Sentencia TC101/2005, 20 abril, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Andalucía (BOE 20.05.2005).
- *Real Decreto 384/2002, 26 abril, del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa.* Sentencia TS 27 abril 2005 que declara la nulidad del inciso primero del apartado 5.4.ºb) (BOE 03.06.2005).

OTRAS DISPOSICIONES

- *Orden 21 marzo 2005 por la que se regula la revisión de las huellas de ruido de los aeropuertos de interés general.* (BOE 13.04.2005).
- *Orden 19 abril 2005 por la que se modifica el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Barcelona* (BOE 07.05.2005).
- *Orden 10 junio 2005 por la que se modifica parcialmente la Orden de 18 enero 1993 sobre zonas prohibidas y restringidas al vuelo* (BOE 17.06.2005).

Cerrado en BB.OO 30.06.2005

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración local

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 2/2003, 28 abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (corrección de errores en <i>DOGC</i> 31.05.2005) — Decreto 42/2005, 22 marzo, por el que se aprueba la alteración parcial de los términos municipales de Calaf y de Sant Pere Sallavienera (<i>BOE</i> 02.06.2005).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 52/2005, 10 marzo, de alteración de límites municipales mediante la fijación de los que corresponden a los Ayuntamientos de A Illa de Arousa y Vilanova de Arousa, relativo a la modificación del artículo 2.º del Decreto 415/1996, 21 noviembre. (<i>BOE</i> 18.05.2005).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 1/2005, 27 mayo, que establece la aplicación al municipio de Elche del régimen de organización de los Municipios de Gran Población (<i>DOGV</i> 02.06.2005 y <i>BOE</i> 29.06.2005). — Decreto 65/2005, 1 abril, que confirma el Acta de Deslinde de los términos municipales de Lliria y Andilla (<i>DOGV</i> 06.04.2005).

Agricultura

CANTABRIA CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 14 abril 2005 de aprobación del Plan Forestal (<i>BOC</i> 12.05.2005). — Ley 4/2005, 23 mayo, que modifica la Ley 14/1990, 28 noviembre, de concentración parcelaria (<i>BOCyL</i> 26.05.2005 y corrección de errores en <i>BOCyL</i> 23.06.2005).
------------------------------	---

Aguas

CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 93/2005, 17 mayo, de adopción de medidas excepcionales en relación con la utilización de recursos hídricos (<i>DOGC</i> 23.05.2005).
--------------------	--

Carreteras

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 6/2005, 2 junio, de modificación de la Ley 7/1993, 30 septiembre, de Carreteras (<i>DOGC</i> 07.06.2005 y <i>BOE</i> 27.06.2005).
----------	---

Cultura

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 70/2005, 8 marzo, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Linares de la Sierra (Huelva) (<i>BOE</i> 19.04.2005). — Decreto 114/2005, 26 abril, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado de la población de Cortelazor (Huelva) (<i>BOJA</i> 17.05.2005). — Decreto 118/2005, 3 mayo, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento de la Villa Romana de Bruñel, sito en el término municipal de Quesada (Jaén).
-----------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Cultura (continuación)

BALEARES	— Resolución 21 marzo 2005 referente a la declaración del entorno de protección de la Zona Arqueológica del poblado de Cornia, Maó. (BOE 15.04.2005).
CANARIAS	— Decreto 71/2005, 4 mayo, que declara Bien de Interés cultural, con categoría de Conjunto Histórico, “La Villa de Arico”, en el término municipal de Arico, isla de Tenerife (BOCAN 12.05.2005).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 23 junio 2005 que adecúa la declaración de Conjunto Pintoresco de la ciudad de Frías (Burgos), realizada por Decreto 2107/1972, 13 julio, como Conjunto Histórico, delimitando la zona afectada por la declaración (BOCyL 29.06.2005).
VALENCIA	— Decreto 38/2005, 25 febrero, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el denominado Desierto de las Palmas de Benicasim (BOE 14.04.2005). — Decreto 80/2005, 22 febrero, que declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Vilafamés (DOGV 26.04.2005). — Decreto 105/2005, 3 junio, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el denominado El Molinar de Alcoy (DOGV 10.06.2005).

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	— Ley 3/1999, 11 enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada. Sentencia del TC 81(2005, 6 abril, sobre el recurso de inconstitucionalidad 1504-1999 interpuesto por el Parlamento de Andalucía. (BOE 10.05.2005). — Decreto 97/2005, 11 abril, que establece la ordenación del Parque Nacional y Parque Natural de Doñana (BOJA 01.06.2005). — Decreto 98/2005, 11 abril, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Castril (BOJA 08.06.2005). — Orden 8 junio 2005 de declaración del Parque Periurbano La Suara, en Jerez de la Frontera (Cádiz) (BOJA 22.06.2005).
ARAGÓN	— Decreto 117/2005, 24 mayo, que regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (BOA 15.06.2005).
BALEARES	— Ley 5/2005, 26 mayo, de normas reguladoras de conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental (LECO) (BOCAIB 04.06.2005 y BOE 30.06.2005). — Orden 29 abril 2005 que establece un Área de Protección Especial en la Reserva Marina del Migjorn de Mallorca (BOCAIB 12.05.2005).
CANARIAS	— Resolución 5 mayo 2005 que declara el Monumento Natural de Los Riscos de Tirajana en los términos municipales de San Mateo, Tejeda, San Bartolomé de Tirajana, Santa Lucía de Tirajana y Valsequillo (Gran Canaria) (BOCAN 17.05.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (*continuación*)

CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2005, 5 mayo, que declara el Parque Natural de los Calares del Mundo y de la Sima (<i>DOCM</i> 11.05.2005 y <i>BOE</i> 29.06.2005). — Decreto 75/2005, 21 junio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Macizo del Pico del Lobo-Cebollera, en el término municipal de El Cardoso de la Sierra (Guadalajara) y se inicia el procedimiento de declaración de la Reserva Natural del Macizo del Lobo-Cebollera (<i>DOCM</i> 24.06.2005).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 7/2005, 13 enero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Lagunas de Villafáfila (Zamora) (Corrección de errores en <i>BOCyL</i> 25.05.2005).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 81/2005, 12 abril, que declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio al paraje “La Pisá del Caballo” en el término municipal de Cabeza la Vaca (<i>DOE</i> 16.04.2005). — Decreto 82/2005, 12 abril, que declara Paisaje Protegido al “Monte Valcorchero”, en el término municipal de Plasencia (<i>DOE</i> 16.04.2005). — Decreto 83/2005, 12 abril, que regula la Junta Rectora del Parque Natural de Cornalvo (<i>DOE</i> 16.04.2005).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 124/2005, 6 mayo, que regula la figura de Espacio Natural de Interés Local y la figura del Espacio Privado de Interés Natural. (<i>DOG</i> 19.05.2005). — Decreto 132/2005, 28 abril, que modifica el Decreto 110/2004, 27 mayo, por el que se regulan los Humedales protegidos. (<i>DOG</i> 30.05.2005).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 79/2005, 15 abril, de declaración del Paisaje Protegido de la desembocadura del Millars (<i>DOGV</i> 19.04.2005). — Decreto 115/2005, 17 junio, de declaración del Parque Natural de las Hoces del Gabriel (<i>DOGV</i> 22.06.2005). — Acuerdo 22 abril 2005 que determina la forma de aplicación de las medidas cautelares vigentes en el ámbito territorial afectado por el proyecto de declaración del Parque Natural de la Serra Gelada y su entorno litoral, durante la tramitación del mismo (<i>DOGV</i> 26.04.2005). — Acuerdo 22 abril 2005 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Els Cerros en el término municipal de Llombai (<i>DOGV</i> 28.04.2005). — Acuerdo 6 mayo 2005 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado El Tello, en el término municipal de Llombai (<i>DOGV</i> 10.05.2005). — Acuerdo 20 mayo 2005 que declara paraje Natural Municipal el enclave denominado Umbria La Plana, en el término municipal de Enguera (<i>DOGV</i> 24.05.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica

ASTURIAS	— Ley 2/2005, 20 mayo, de modificación de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, 21 octubre, del Consejo Consultivo (<i>BOPA</i> 24.05.2005).
BALEARES	— Decreto 34/2005, 8 abril, que establece la Organización y Régimen Jurídico del Instituto Balear del Agua y del Litoral (<i>BOCAIB</i> 14.04.2005). — Decreto 60/2005, 27 mayo, que crea la Comisión Interdepartamental y el Comité Técnico sobre el Cambio Climático (<i>BOCAIB</i> 04.06.2005).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 31/2005, 29 marzo, que regula los Órganos Urbanísticos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (<i>DOCM</i> 11.04.2005).
CATALUÑA	— Ley 5/2005, 2 mayo, de la Comisión Jurídica Asesora (<i>DOGC</i> 06.05.2005 y <i>BOE</i> 24.05.2005). — Decreto 75/2005, 19 abril, que modifica el Decreto 68/2004, 20 enero, de estructuración y reestructuración de varios Departamentos (<i>DOGC</i> 28.04.2005). — Decreto 96/2005, 31 mayo, de modificación del Decreto 97/2003, 1 abril, por el que se crea la Comisión Territorial de Urbanismo de La Val d'Aran y regula la composición y el funcionamiento interno (<i>DOGC</i> 02.06.2005).
GALICIA	— Decreto 158/2005, 2 junio, que regula las competencias autonómicas en la zona de servidumbre de protección del Dominio Público Marítimo (<i>DOG</i> 16.06.2005). — Decreto 162/2005, 16 junio, que modifica el Decreto 134/2002, 4 abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda (<i>DOG</i> 20.06.2005).
MURCIA	— Decreto 9/2005, 7 mayo, de reorganización parcial de la Administración Regional (<i>BORM</i> 09.05.2005). — Decreto 42/2005, 6 mayo, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes (<i>BORM</i> 13.05.2005).
NAVARRA	— Decreto Foral 37/2005, 24 febrero, que establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Foral (Corrección de errores en <i>BON</i> 20.04.2005). — Decreto Foral 42/2005, 24 febrero, que establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (Corrección de errores en <i>BON</i> 20.04.2005).
LA RIOJA	— Ley 4/2005, 1 junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma (<i>BOR</i> 07.06.2005 y <i>BOE</i> 21.06.2005). — Decreto 33/2005, 26 mayo, que modifica el Decreto 31/2003, 15 julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes (<i>BOR</i> 02.06.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Medio Ambiente

ANDALUCÍA	— Orden 12 mayo 2005 que establece, con carácter transitorio, el procedimiento y contenido de los Planes Integrales Específicos (<i>BOA</i> 23.05.2005).
BALEARES	— Ley 3/2005, 20 abril, de Protección del Medio Nocturno (<i>BOE</i> 24.05.2005).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 3/2005, 23 mayo, de modificación de la Ley 11/2003, 8 abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León (<i>BOCyL</i> 24.05.2005 y <i>BOE</i> 11.06.2005). — Ley 6/2005, 26 mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca) (<i>BOCyL</i> 27.05.2005).
CATALUÑA	— Decreto 136/1999, 18 mayo, que aprueba el Reglamento General de desarrollo de Ley 3/1998, 27 febrero, relativo a la intervención integral de la administración ambiental y se adaptan sus Anexos (<i>DOG</i> C01.06.2005).
NAVARRA	— Ley Foral 4/2005, 22 marzo, de intervención para la protección ambiental (<i>BON</i> 01.04.2005 y <i>BOE</i> 06.05.2005). — Orden Foral 16 febrero 2005 que aprueba el Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral y el Programa de Inspección para el año 2005 (<i>BON</i> 30.05.2005).
VALENCIA	— Decreto 266/2004, 3 diciembre, que establece normas de prevención y corrección de la contaminación acústica en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios (<i>DOGV</i> 08.06.2005).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

CANARIAS	— <i>Ley 2/1992, 26 junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de varios edificios en Santa Cruz de Tenerife para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento</i> . Sentencia del TC n.º 48/2005, 3 marzo, sobre la cuestión de inconstitucionalidad 48/1998 planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Nulidad parcial. (<i>BOE</i> 05.04.2005).
CASTILLA-LA MANCHA	— <i>Ley 1/2003, 17 enero, de modificación de la Ley 2/1998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística</i> . Cuestión de inconstitucionalidad n.º 2465-2004. (<i>BOE</i> 20.04.2005). — <i>Ley 2/1998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística</i> . Cuestión de inconstitucionalidad n.º 3958-1998, en relación con determinados preceptos. (<i>BOE</i> 17.05.2005).
CASTILLA Y LEÓN	— Orden 11 marzo 2005 que aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2005, sobre emisión de informes sectoriales en el procedimiento de aprobación de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (<i>BOCyL</i> 30.03.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo (*continuación*)

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 8/2005, 8 junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje (DOGC 16.06.2005). — Decreto 123/2005, 14 junio, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana (DOGC 16.06.2005).
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2005, 12 abril, de modificación de la Ley 9/2001, 17 julio, del Suelo (BOE 18.06.2005).
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 7 enero 2005 que hace público el método técnico de obtención de los precios medios de mercado aplicables a determinados bienes urbanos y rústicos radicados en la Región de Murcia (BORM 26.04.2005).
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley Foral 5/2005, 22 abril, que declara de utilidad pública y aprueba la desafectación de 89.433,69 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Tudela (BON 04.05.2005).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 78/2005, 15 abril, que aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras (DOGV 19.04.2005).
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Ley 1/2005, 4 febrero, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo</i>. Recurso de inconstitucionalidad 3508-2005 contra el epígrafe 75.22 "Defensa" del Anexo II (BOE 20.06.2005).

Puertos

CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 52/2005, 12 abril, que aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias (BOCAN 03.05.2005).
----------	---

Vivienda

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Orden 18 abril 2005 que establece las bases reguladoras para la concesión de la subvención a los propietarios de viviendas libres que se destinen a arrendamiento, y efectúa su convocatoria (BOJA 29.04.2005).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2005, 22 marzo, de normas reguladoras de comercialización de estancias turísticas en viviendas (BOCAIB 07.04.2005 y BOE 28.04.2005 y Corrección de errores en BOE 10.06.2005). — Decreto 55/2005, 20 mayo, que regula las viviendas turísticas de vacaciones (BOCAIB 28.05.2005).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 37/2005, 7 abril, que establece incentivos al arrendamiento de viviendas en la Comunidad Autónoma (BOC 15.06.2005).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Orden 13 abril 2005 que regula el procedimiento de concesión y abono de la financiación cualificada específica para las Áreas de Rehabilitación declaradas a los efectos del Real Decreto 1/2002, 11 enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo del Plan 2002-2005 (BOCM 25.04.2005).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (continuación)

CASTILLA Y LEÓN	— Orden 16 junio 2005 que modifica la Orden 1 marzo 2005 que regula y convoca ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres arrendatarios de viviendas para el año 2005 (<i>BOCyL</i> 30.06.2005).
CATALUÑA	— Resolución 26 abril 2005 que convoca subvenciones para propietarios de viviendas desocupadas que las pongan en alquiler y aprueba las bases reguladoras (<i>DOG</i> 04.05.2005).
EXTREMADURA	— Decreto Legislativo 1/2005, 21 junio, que aprueba el Texto Articulado de las Bases establecidas por el artículo 5 de la Ley 10/2004, 29 diciembre, de Regulación y Bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio (<i>DOE</i> 28.06.2005).
MADRID	— Orden 11 mayo 2005 que establece los precios máximos de venta de las Viviendas de Protección Pública de Precio Limitado (<i>BOCM</i> 16.05.2005).
VALENCIA	— Decreto 73/2005, 8 abril, que establece nuevas medidas de fomento para el acceso concertado, rehabilitación y arrendamiento de Viviendas en el marco de actuación del Plan de Acceso a la Vivienda 2004-2007 (<i>DOGV</i> 12.04.2005). — Orden 20 abril 2005 que crea y regula la Red Valenciana de Inmovilización Solidaria (<i>DOGV</i> 12.05.2005).
PAIS VASCO	— Decreto 111/2005, 17 mayo, tercera modificación del Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo (<i>BOPV</i> 23.05.2005).

Cerrado en BB.OO 30.06.2005

Planeamiento urbanístico

Pedro MARTÍNEZ TAPIA

Consejero Técnico de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.

PLANEAMIENTO GENERAL EN TRAMITACION EN MUNICIPIOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
ANDALUCÍA	ALMERÍA	Almería	155.120	PG/1998					
		Adra	20.898	NS/1996					
		El Ejido	47.610	NS/1988	PG	11.06.92	29.10.98	25.04.01	27.02.02
		Níjar	21.306	NS/1996					
		Roquetas de Mar	37.237	PG/1997*					
	CÁDIZ	Cádiz	145.595	PG/1995*					
		Algeciras	101.907	PG/2001					
		Arcos de la Frontera	28.110	NS/1987	PG				03.04.93
		Barbate	21.888	PG/1995*					
		Chiclana	53.001	NS/1987	PG		17.12.98	14.11.00	13/11/02
		Jerez de la Frontera	182.269	PG/1995 *			29.04.00		
		La Línea	59.293	PG/1993*	PG				27.12.02
		Puerto de Santa MarRa	72.460	PG/1992*	PG				26.02.03
		Puerto Real	33.069	PG/1994*	PG				07.08.99
		Rota	24.197	PG/1995*					
		San Fernando	85.882	PG/1992*	PG		15.04.02		
		Sanlúcar de Barrameda	56.006	PG/1996*					
		San Roque	22.168	PG/1987					
	CÓRDOBA	Córdoba	306.248	PG/2002					
		Baena	20.423	NS/1989					14.11.02
		Cabra ¹	20.707	PG/1985	PG**	20.05.94			
		Lucena	34.786	NS/1989	PG	19.02.93	22.10.94	13.06.98	
		Montilla	22.949	NS/1992	PG		30.12.04		
		Palma del Río	20.030	PG/2005					
		Priego	21.732	NS/1982					
		Puente Genil	27.472	PG/1991					
	GRANADA	Granada	245.640	PG/2001					
		Almuñecar	21.472	PG/1987	PG	24.11.95			15.05.03
		Baza	20.685	NS/1984					
		Guadix	20.310	PG/1990	PG		02.10.96		
		Loja	20.032	NS/1994					
		Motril	50.316	PG/1992	PG		18.10.01	25.05.02	

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
	HUELVA	Huelva	140.675	PG/1999					
		Lepe	20.173	NS/1987	PG		03.09.00	01.08.01	21.11.02
	JAÉN	Jaén	104.776	PG/1995*					
		Alcalá la Real	21.558	PG/1988	PG	21.07.01	08.02.02		
		Andújar	37.705	PG/1989		09.01.03			
		Linares ¹	60.222	PG/1986	PG**			24.12.92	
		Martos	22.307	PG/1986	PG	14.01.97		12.08.98	
		Úbeda	32.086	PG/1984	PG**			05.04.95	17.10.96
	MÁLAGA	Málaga	549.135	PG/1997*	PG		15.07.05		
		Alahurín de la Torre	23.774	NS/1988	PG		06.07.94		
		Antequera	40.181	PG/1998					
		Benalmadena	27.147	PG/1975	PG**			27.05.99	29.03.01
		Estepona	37.557	PG/1994*					
		Fuengirola	41.713	PG/2001					
		Marbella	98.823	PG		10.08.05			
		Mijas	35.423	PG/2000					
		Rincón de la Victoria	25.682	NS/1988					
		Ronda	34.385	PG/1993*					
		Torremolinos	35.408	PG/1996*					
		Vélez-Málaga	53.071	PG/2001					
		SEVILLA	Sevilla	697.487	PG/1987	PG		21.03.03	14.06.04
	Alcalá de Guadaira		56.313	PG/1994*					
	Camas		25.679	PG/1988	PG	27.08.93	08.07.95		
	Carmona		25.266	NS/1983	PG**	20.03.93	30.06.94		
	Coria del Río		23.362	NS/1982	NS	04.02.95		23.11.98	06.04.00
	Dos Hermanas		91.138	PG/2002					
	Ecija		37.292	PG/1987					
	La Rinconada		26.059	NS/1992	PG**	15.04.94	25.01.96	30.06.98	12.04.99
	Lebrija		23.833	NS/1985	PG		16.03.96		
	Mairena de Aljarafe		30.659	NS/1985					
	Morón de la Frontera		28.303	NS/1982					
	Palacios y Villafranca		31.718	PG/1989					
	S. Juan de Aznalfarache		21.484	NS/1983	NS			03.08.94	
Utrera	46.173		NS/1983	PG	04.10.95				
ARAGÓN	ZARAGOZA	Zaragoza	601.674	PG/2001					
	HUESCA	Huesca	45.607	PG/2003					
	TERUEL	Teruel	28.994	PG/1985					
P. DE ASTURIAS	ASTURIAS	Oviedo	200.049	PG/2005					
		Aviles	85.696	PG/1986	PG**		24.10.01	21.03.03	
		Castrillón	22.361	PG/2001	PG		05.08.05		
		Gijón	264.381	PG/1999	PG		19.12.03		
		Langreo	50.597	PG/1984	PG**	03.02.93			
		Mieres	51.423	PG/1995*	PG	16.05.03			
		S. Martín del Rey Aurelio	22.129	NS/1997*	PG	06.08.04			
		Siero	46.315	PG/2002	PG			27.08.04	

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE					
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.	
I. BALEARES	BALEARES	Palma de Mallorca	304.250	PG/1999	PG				17.04.01	
		Calviá	28.748	PG/2000						
		Ciudadella de Menorca	21.296	PG/1988						02.12.04
		Eivissa	29.447	PG/2005						
		Inca	21.129	PG/1987	PG**			01.05.99		
		Llucmajor	20.474	PG/1984	PG			17.01.98	15.08.98	
		Mahón	21.884	PG/1987						
		Manacor	30.018	NS/1980	PG			02.90		
		Marratxi	23.953	NS/1999	NS			11.10.05		
		Sta. Eulalia del Río	25.080	PG/1981						
CANARIAS	L. PALMAS DE GRAN CANARIA	Las Palmas de Gran Canaria	355.563	PG/2000	PG			05.05.04	30.07.04	
		Agüimes	22.567	PG/2004						
		Arrecife	38.091	PG/2004						
		Arucas	29.719	NS/2001				21.10.02		
		Gáldar	21.704	NS/1985	NS			01.08.94	01.02.95	
		Ingenio	24.394	NS/1992	PG	02.08.00	15.03.01	19.11.01		
		Puerto del Rosario	22652	PG/1989	PG		15.04.02	19.05.03		
		S. Bartolomé de Tirajana	35.443	PG/1996*	PG			27.11.02		
		Santa Lucía	40.127	NS/1988	PG			07.11.02	29.12.04	
		Telde	84.389	PG/2002						
	SANTA CRUZ DE TENERIFE	Santa Cruz de Tenerife	203.787	PG/1992*	PG			16.06.04		
		Adeje	25.341	NS/1982	NS			17.01.03	10.04.03	
		Arona	28.208	PG/1994	PG		10.04.03			
		Granadilla de Arona	27.244	PG/2005						
		Icod de los Vinos	21.364	NS/1987						
		La Laguna	121.769	PG/2005						
		La Orotava	35.642	PG/2004						
		Llanos de Aridáne	20.238	PG/1987	PG		28.12.01			
		Puerto de la Cruz	24.542	PG/1994 *	PG		19.05.97	06.02.02	12.07.02	
		Realejos	32.599	PG /2004	PG					
Tacoronte	21.442	PG/2004								
CANTABRIA	CANTABRIA	Santander	185.410	PG/1997*	PG		24.06.05			
		Camargo	22.311	PG/1996*	PG			13.01.03		
		Castro Urdiales	22.394	PG/1997						
		Torrelavega	58.196	PG/1985	PG	28.02.05	26.10.05			
CASTILLA-LA MANCHA	ALBACETE	Albacete	143.799	PG/1999						
		Almansa	23.507	PG/1985						
		Hellín	26.021	PG/1995*						
		Villarobledo	22.165	PG/1991						
	CIUDAD REAL	Ciudad Real	59.392	PG/1997*						
		Alcázar de San Juan	25.961	PG/1992*						
		Puertollano	50.772	PG/1990						
		Tomelloso	29.586	PG/1984	PG	06.08.93				
		Valdepeñas	26.217	NS/1984	NS	23.09.96				
		Cuenca	43.733	PG/1995*						

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
	GUADALAJARA	Guadalajara	67.108	PG/1999					
		Azuqueca de Henares	21.185	PG/1999					
	TOLEDO	Toledo	66.006	PG/1986					
		Talavera de la Reina	70.922	NS/1997*					
CASTILLA Y LEÓN	ÁVILA	Ávila	47.187	PG/2005					
	BURGOS	Burgos	163.156	PG/1999					
		Aranda de Duero	29.222	PG/2000					
		Miranda de Ebro	35.502	PG/1999	PG			05.01.04	22.09.04
	LEÓN	León	145.242	PG/2004					
		Ponferrada	61.575	PG/1989					
		San Andrés del Rabanedo	23.226	NS/1989					
	PALENCIA	Palencia	78.831	PG/1992*	PG	08.06.01	27.02.04		
	SALAMANCA	Salamanca	159.225	PG/1984	PG**			24.01.05	
	SEGOVIA	Segovia	54.287	PG/1984	PG			10.11.05	
	SORIA	Soria	33.597	PG/1994*	PG**		10.06.98	12.03.03	13.07.05
	VALLADOLID	Valladolid	319.805	PG/1996*	PG	11.04.01			
		Medina del Campo	20.174	PG/1989	PG	19.07.04	20.05.05		
ZAMORA	Zamora	63.783	PG/2001						
CATALUÑA	BARCELONA	Barcelona	1.508.805	PG/1976					
		Badalona	210.987	PG/1976					
		Barbera del Vallés	25.484	PG/2000					
		Castelldefels	38.509	PG/1976					
		Cerdanyola del Valles	50.503	PG/1976					
		Cornella de Llobregat	82.490	PG/1976					
		Esparraguera	20.163	PG/1996					
		Esplugues de Llobregat	48.810	PG/1976					
		Gavá	37.985	PG/1976					
		Granollers	50.951	PG/1984	PG		07.10.02	21.01.05	
		Hospitalet de Llobregat	255.050	PG/1976					
		Igualada	32.512	PG/1986					
		Manresa	64.385	PG/1997					
		Masnou (El)	20.387	PG/2001					
		Martorell	25010	PG/1992					
		Mataró	102.018	PG/2005					
		Molins de Rei	21.197	PG/1976					
		Mollet del Valles	41.911	PG/2005					
		Moncada i Reixac	27.068	PG/1976					
		Olesa de Montserrat	20.294	PG/1993					
		Pineda de Mar	21.958	PG/1992					
		Prat de Llobregat	63.255	PG/1976					
		Premia de Mar	24.420	NS/1991	PG		14.04.03		
		Ripollet	28.903	PG/1976					
		Rubí	54.085	PG/1981					
		Sabadell	185.798	PG/1994	PG (TR)		30.12.98		
		Sant Adrià de Besos	33.361	PG/1976					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		Sant Andreu de la Barca	22.396	PG/1981					
		Sant Boi de Llobregat	78.005	PG/1976					
		Sant Pere de Ribes	23.823	PG/2001					
		Sta. Coloma de Gramenet	123.175	PG/1976					
		Sant Cugat del Valles	47.210	PG/1976					
		Sant Feliu de Llobregat	35.797	PG/1976					
		Sant Joan Despi	26.805	PG/1976					
		Sant Vicenç dels Horts	22.621	PG/1976					
		Santa Perpetua de Mogoda	20.884	PG/1997					
		Sitges	21.377	NS/1998	PG		04.09.01	25.02.05	
		Terrasa	163.862	PG/1983					
		Vic	30.397	PG/1981					
		Viladecans	53.235	PG/1976					
		Vilanova i la Geltrú	47.979	PG/2001					
	Vilafranca del Penedés	28.553	PG/2004						
	GIRONA	Girona	70.576	PG/2002					
		Blanes	27.713	PG/1981	PG	25.10.05			
		Figueres	33.157	PG/1983					
		Lloret de Mar	23.424	PG/1985					
		Olot	27.482	PG/2004					
		Salt	21.519	PG/2002					
	LLEIDA	Lleida	112.035	PG/2003					
	TARRAGONA	Tarragona	112.176	PG/1995	PG	05.07.00			
		Cambrils	22.215	PG/1993					
		El Vendrell	24.997	PG/2000					
		Reus	90.993	PG/1999					
		Tortosa	30.088	PG/2004			12.01.01	20.05.03	
		Valls	20.206	PG/1988					
	COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	Alicante	274.577	PG/1987				
		Alcoy/alcoi	60.921	PG/1989					
	Benidorm	50.040	PG/1990						
	Calpe	20.103	PG/1994						
	Campello	20.393	PG/1986	PG			08.10.05		
	Crevillente	23.781	PG/1984	PG		30.07.04			
	Denia	27.469	PG/1992						
	Elche	191.660	PG/1998						
	Elda	52.751	PG/1985						
	Ibi	21.076	PG/2000						
	Javea/Xabia	21.393	PG/1991						
	Novelda	23.188	NS/1992*						
	Orihuela	50.724	PG/1993						
	Petrer	26.505	PG/1998						
	San Vicente del Raspeig	34.986	PG/2002						
	Santa Pola	20.965	PG/1985	PG		20.07.98	07.01.99		
	Torreveija ¹	35.998	PG/2000						

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
	CASTELLÓN	Villajoyosa	22.866	PG/1999					
		Villena	31.555	PG/1993					
		Castellón de la Plana	135.729	PG/2000					
		Benicarlo	21.488	PG/1987	PG			26.02.02	
		Burriana	26.211	PG/2004					
		Onda	20.326	PG/1994					
		Vall D'Uixo	28.283	PG/1995*					
		Villarreal	39.550	PG/1993*					
	Vinaroz	20.940	PG/1988	PG			16.11.98	13.04.00	
	VALENCIA	Valencia	746.683	PG/1988					
		Alaquás	25.514	PG/1990					
		Alboraya	20.001	PG/1991					
		Aldaia	23.425	PG/1990					
		Alfajar	20.302	PG/1991					
		Algemesí	25.029	PG/1987	PG			06.08.04	
		Alzira	40.556	PG/2002					
		Burjassot	34.061	PG/1990					
		Carcaixent	20.397	PG/1986	PG		12.06.91	20.01.94	
		Catarroja	20.627	PG/1988					
		Cullera	20.595	PG/1995					
		Gandia	56.555	PG/1983	PG		02.06.98		
		Manises	25.170	PG/1988					
		Mislata	40.302	PG/1988					
		Moncada	20.146	PG/1994					
		Oliva	20.654	PG/1982					
		Ontinyent	31.024	PG/1991	PG	29.03.99		01.03.02	
		Paterna	47.414	PG/1991*					
		Quart de Poblet	27.112	PG/1992*					
		Sagunto	58.135	PG/1992*					
	Sueca	24.869	PG/2001						
	Torrent	60.999	PG/1990						
	Xàtiva	24.760	PG/2000						
	Xirivella	26.478	PG/1989	PG			27.10.92		
EXTREMADURA	BADAJOZ	Badajoz	122.510	PG/1988	PG		08.06.00	05.02.04	18.10.05
		Almendralejo	27.209	PG/1996*					
		Don Benito	31.022	PG/1993					
		Mérida	51.830	PG/2000					
		Villanueva de la Serena	23.833	PG/1982					
	CÁCERES	Cáceres	77.768	PG/1999					
		Plasencia	37.299	PG/1997*					
GALICIA	A CORUÑA	Coruña (A)	243.785	PG/1998					
		Ames	20.840	PG/2002					
		Arteixo	20.898	NS/1995					
		Cambre	20.919	NS/1994	PG		29.09.97	29.08.01	
		Carballo	27.287	PG/2003					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		Culleredo	22.745	PG/1987	PG	14.06.96	07.05.97	12.11.02	
		Ferrol	83.048	PG/2001					
		Narón	31.207	PG/2002					
		Oleiros	23.057	PG/1996	PG	05.12.02			
		Ribeira	26.572	PG/2003					
		Santiago de Compostela	93.672	PG/1989	PG**	11.08.01	28.10.02	20.06.05	
	LUGO	Lugo	85.174	PG/1991	PG**	20.01.97	26/04/00		
		Monforte de Lemos	20.318	NS/1986					
	OURENSE	Ourense	107.060	PG/2003					
	PONTEVEDRA	Pontevedra	74.287	PG/1989	PG	21.10.03			
		Cangas	23.231	NS/1994	PG		29.03.01		
		Estrada (A)	22.492	NS/1978	PG		18.07.02		
		Lalin	20.515	PG/1999					
		Marín	24.731	NS/1978	PG	12.03.04		21.10.98	
		Ponteareas	21.049	NS/1995	PG	14.03.03			
		Redondela	28.893	NS/1987	PG	18.04.01	11.04.02		
		Vigo	286.774	PG/1993*	PG	10.05.01	13.08.02	15.02.05	
		Vilagarcía de Arousa	33.375	PG/2000					
C. DE MADRID	MADRID	Madrid	2.866.850	PG/1997					
		Alcalá de Henares	163.386	PG/1991	PG	16.02.99	14.08.01		
		Alcobendas	83.081	PG/1999	PG		30.05.03	26.08.05	
		Alcorcón	141.465	PG/1999					
		Aranjuez	38.900	PG/1996*					
		Arganda del Rey	29.224	PG/1999	PG	14.02.03			
		Boadilla del Monte	27.145	PG/2002					
		Colmenar Viejo	28.328	PG/2002					
		Collado-Villalba	36.950	PG/2001					
		Coslada	76.001	PG/1995*	PG	09.08.04			
		Fuenlabrada	163.567	PG/1999					
		Galapagar	24.927	NS/1976	PG	25.06.97	11.08.00	28.07.05	
		Getafe	143.153	PG/1995*	PG		24.07.00		
		Leganés	174.593	PG/2000					
		Majadahonda	40.042	PG/1998					
		Móstoles	196.173	PG/1999	PG		11.06.02	14.10.05	
		Parla	69.163	PG/1997*					
		Pinto	25.038	PG/2002					
		Pozuelo de Alarcón	60.120	PG/2002					
		Rivas-Vaciamadrid	22.620	PG/2004					
		Rozas de Madrid (Las)	45.280	PG/1994*	PG		25.08.04		
		San Fernando de Henares	29.688	PG/2002					
		San Sebastián de los Reyes	57.632	PG/2002					
		Torrejón de Ardoz	88.821	PG/1999					
		Valdemoro	21.240	PG/2004					
		Villaviciosa de Odón	21.465	PG/1999					
		Tres Cantos	27.715	PG/2003					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
R. DE MURCIA	MURCIA	Murcia	345.759	PG/2001	PG		09.07.04	02.02.05	
		Águilas	25.702	PG/2003	PG	21.08.04	08.02.05		
		Alcantarilla	31.872	PG/2003	PG	21.11.98	16.01.03		
		Caravaca de la Cruz	21.824	PG/1984	PG**	08.01.93	13.05.96	22.10.03	
		Cartagena	170.483	PG/1987	PG	22.02.99	07.06.05		
		Cieza	31.680	PG/1984	PG**	26.02.97	05.03.99	29.10.01	
		Jumilla	20.439	PG/2004					
		Lorca	69.045	PG/2003					
		Mazarrón	23.025	PG/1989					
		Molina de Segura	41.109	PG/1985	PG				31.07.02 20.08.04
		San Javier	21.782	NS/1990					
		Torre-Pacheco	20.345	NS/1995	PG	01.06.04			
		Totana	21.441	NS/1981	PG		19.08.04		
Yecla	28.415	PG/1984							
C.F. NAVARRA	NAVARRA	Pamplona	166.279	PG/1984					
		Barañain	22.017	PG/1991					
		Tudela	26.857	PG/1991					
PAÍS VASCO	ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz	214.234	PG/2001					
		Llodio	20.251	PG/1993	PG	01.03.05			
	GUIPUZCOA	Donostia-San Sebastián	176.908	PG/1995*					
		Eibar	30.314	NS/1989					
		Irún	55.215	PG/1998*					
		Arrasate o Mondragón	24.571	PG/20031					
		Rentería	39.663	PG/2004					
		Zarautz	21.466	NS/1999					
	VIZCAYA	Bilbao	358.875	PG/1994*					
		Basauri	48.490	PG/1998					
		Barakaldo	100.474	PG/2000					
		Durango	23.909	NS/2003					
		Erandio	23.613	NS/1992	PG**	10.10.94	01.08.97		
		Galdakao	29.646	PG/1993*					
		Getxo	82.196	PG/2000					
		Leioa	26.256	PG/1999					
		Portugalete	54.071	PG/1991					
Santurtzi		49.976	PG/1998*						
Sestao	34.496	PG/1999							
LA RIOJA	LOGROÑO	Logroño	123.841	PG/1998				23.01.01	
		Calahorra	20.598	PG/1997					
CEUTA		Ceuta	68.796	PG/1992*					
MELILLA		Melilla	59.576	PG/1995*					

* Plan adaptado a la Ley del Suelo 1992 (Texto Refundido).

** Tramitándose para su adaptación a la nueva Ley del Suelo.

1 En trámite Revisión del Programa de actuación para la adaptación del Plan General a la nueva Ley del Suelo.

FECHA: 30 de noviembre de 2005

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos

La presencia militar en las ciudades: orígenes y desarrollo del espacio urbano militar en España: Rafael MAS HERNÁNDEZ, Madrid, Catarata 2003, 251 pp. ISBN: 84-8319-128-8.

El libro reproduce el trabajo elaborado por Rafael Mas (lamentablemente falleció ese mismo año; véase *CYTET*, 135) durante los años 1999 y 2000 para el acceso a la Cátedra de Análisis Geográfico Regional. Con él inicia una línea de investigación original que pone de relieve la importancia de los espacios militares en la configuración de buena parte de las ciudades españolas y el interés de su análisis para la interpretación de su estructura interna y su morfología.

Ningún fenómeno de tanta repercusión en las ciudades españolas ha recibido tan poca atención de los especialistas como la intervención militar en la propia construcción y diseño del espacio urbano. El profundo desencuentro entre la sociedad civil y el ejército en nuestro país, de carácter secular, es el responsable de esta voluntaria reserva.

No resultan numerosos los estudios militares en nuestro país. Las razones van desde la trascendencia de la rebelión militar de 1936, la censura vigente en el franquismo o el aislamiento progresivo en el que el ejército español ha estado desde las primeras décadas del siglo XX.

La rareza de estudios sobre la milicia no guarda relación con la trascendencia del fenómeno militar en España. Atesorando un amplio poder, el ejército ha intervenido de modo decisivo en la cotidianidad de los últimos 200 años, por lo que su impronta es muy fuerte en un amplio abanico de situaciones y realidades.

Esta obra, novedosa y oportuna, tiene el valor de plantear globalmente, de manera rigurosa, la lógica y las estrategias que están detrás de su presencia en la ciudad, sus manifestaciones más rotundas, sus repercusiones en la organización interna y sus repercusiones en la organización interna y su fuerte proyección hasta el presente, dadas las grandes inercias que han presidido la peculiar historia política española.

Se interesa el autor por comprobar la impronta espacial de los usos militares del suelo en la ciudad, bajo la premisa inicial de su importancia. Esto implica desentrañar la lógica existente en tales usos, siendo indispensable, entrar en el discurso comprensivo de la realidad militar que diseña, gestiona y administra los diferentes edificios o instalaciones militares. Por ello el capítulo inicial *el ejército español de la Restauración* resume los rasgos peculiares del

ejército español, de su línea de pensamiento, su organización interna y sus prácticas comunes más trascendentes para la ciudad.

Los capítulos posteriores, *La estrategia territorial; los terrenos de instrucción militar; ciudades, castillos y murallas; y la ciudad y las construcciones* se dejan para la relación concreta entre la milicia y las ciudades españolas, jugando con el territorio analizado a diferentes escalas. Se manifiesta así un paquete de relaciones que se demuestra muy complejo, pues abarca cuestiones hacendísticas, estrategias municipales contrastadas, razones de Estado y cambios de técnica militar, que acaban siendo todas ellas matizadas por la realidad urbana, que aporta su propia entidad y la rotundidad de su lógica de funcionamiento interno.

El subtítulo del libro *orígenes y desarrollo del espacio urbano militar en España*, supone una limitación evidente en el propósito esbozado, acotando temporalmente el análisis, para buscar la adecuada comprobación de los fenómenos. La acotación cronológica del estudio, desde la mitad del siglo XIX hasta la rebelión militar de 1936, permite abarcar el período fundamental de modernización del ejército, de desarrollo de nuevas exigencias en el espacio urbano en oposición a la etapa previa del Antiguo Régimen.

En la actualidad, asistimos a cambios sustanciales en la presencia militar en las ciudades españolas, acordes con las transformaciones del propio estamento militar. Es indudable que un mejor conocimiento de la lógica espacial de su implantación ayudará a apreciar debidamente el nuevo papel urbano que estos elementos tendrán en el futuro. Es muy diferente la realidad actual del ejército de la que se ha presentado en el libro, el tránsito hacia un ejército profesional, progresivamente tecnificado e inserto en una estrategia militar de alcance europeo, cuando no mundial, ha supuesto grandes cambios en la sociedad y, en buena medida, el propio cambio del estamento castrense es muy dependiente de la evolución global de la sociedad.

Los grandes cambios implícitos en la milicia actual han comportado unas no menos espectaculares modificaciones territoriales. Muchas de las propiedades de los ejércitos europeos han quedado en lugares inadecuados o son simplemente inservibles. Si a esto añadimos las fuertes sumas que exige el nuevo armamento, se comprende que la venta de los antiguos espacios de uso militar sea una clara tendencia en las sociedades europeas contemporáneas y en muchos casos es el propio ejército quien capitaliza las transacciones.

No debe extrañar que aumente la información acerca de los grandes reajustes territoriales que la gestión y venta de las antiguas propiedades militares comportan. No es sólo el cambio de uso de los viejos edificios militares, que pueden convertirse en centros docentes o en otro tipo de equipamientos públicos, sino que las magnitudes del antiguo suelo militar animan muchas veces a las administraciones locales a emprender en ellos operaciones urbanísticas complejas.

Presenta el autor como su último objetivo en la publicación dotar de las máximas señas de identidad posibles al territorio en el que nos movemos y que conocemos.

Se completa el libro con una selecta bibliografía ordenada en dos períodos, el anterior a 1936 y e posterior a ese año, y el índice de las 35 figuras que acompañan al texto.

PPG

Propiedad urbana y crecimiento de la ciudad: Seminario celebrado 4-5 febrero 2002. Philippe LAVASTRE & Rafael MAS (coord.), Madrid, Casa de Velázquez, Universidad Autónoma de Madrid, UMR-TELEMME (CNRS, Aix-en-Provence), 2005, 390 pp; ISBN: 84-7477-961-8.

La obra es el resultado de la cooperación entre la Universidad Autónoma de Madrid y la Casa de Velázquez que consolidaron Rafael MAS (fallecido el 23.I de ese mismo año; véase *CYTET*, 135) y Philippe LAVASTRE inspiradores y coordinadores del encuentro, con el Seminario de Propiedad Urbana y Crecimiento de la Ciudad, una línea de colaboración entre dos disciplinas afines, la Geografía y la Historia, a partir de enfoques procedentes de tres países con una dinámica urbana muy similar: España, Francia e Italia. La calidad del grupo de autores convocados queda constatada en la amplitud y solidez de los contenidos de sus intervenciones, recogidas en esta obra.

El crecimiento de las ciudades constituye un campo de investigaciones privilegiado de la historia urbana. Sus manifestaciones más destacadas, como la extensión de las edificaciones, la apertura de calles, los planes de urbanismo o el aumento demográfico han sido con frecuencia estudiados. Pero existen otros elementos menos visibles que también ilustran este crecimiento. La propiedad urbana y sus matices es uno de los principales. Las gamas, los ritmos y las secuencias con los que la propiedad inmobiliaria actúa constituyen un referente primordial en el análisis urbano. El encuentro que tuvo lugar en febrero de 2002 en la Casa de Velázquez, planteó hasta que punto los cambios de la propiedad son un factor generador y mantenedor del desarrollo.

Los trabajos se organizaron en grandes etapas, definidas por cambios sustanciales en el régimen y en el papel de la propiedad. El Antiguo Régimen es el punto de partida. En concreto el momento de transición hacia la época contemporánea, cuando empieza la quiebra del tipo de propiedad de la sociedad estamental. Esta etapa determina la verdadera puesta en marcha del mercado inmobiliario. En el siglo XIX, las revoluciones liberales provocan fuertes cambios, los alquileres, las ventas —el mercado hipotecario— y las obras necesarias para la renovación de las construcciones empiezan a constituir una parte importante del sistema financiero que permanece hasta hoy. Por último, las transformaciones en el siglo XX se plantean desde una doble óptica. En primer lugar, se destacan las implicaciones de los cambios experimentados a partir de las nuevas leyes de propiedad horizontal y la difusión de la propiedad en capas más amplias de la sociedad. En segundo lugar, se plantea su análisis desde la perspectiva de la promoción inmobiliaria, insistiendo en la fuerte reestructuración contemporánea del sector y en los cambios paralelos experimentados por las formas tradicionales de la propiedad.

El análisis de estas transformaciones se presentó en tres países vecinos: Francia, España e Italia.

La primera sesión se destinó a analizar la complejidad de las formas de la propiedad en el Antiguo Régimen en los países estudiados. Fernando NEGREDO se centró en la transformación de Madrid a partir de su designación como Corte. La propiedad inmueble se convierte en una atalaya desde la que vislumbrar el cambio social que se está produciendo en el tejido urbano. Jean-Françoise CHAUVARD constató en Venecia que crecimiento urbano y dinámica del mercado inmobiliario pueden ser dos realidades independientes. Gerard BÉAUR mostró para el caso francés las correlaciones existentes entre el rango de las ciudades, la coyuntura económica y la orientación del mercado inmobiliario. Y Germán RUEDA apuntó el distinto significado de los procesos desamortizadores en las ciudades españolas agrupadas en tipos lo que permite diseñar modelos de funcionamiento contrastado.

En la segunda sesión, sobre el siglo XIX, Philippe LAVASTRE evaluó las características del sector inmobiliario en Valladolid, cuya singularidad reside en no poseer ensanche oficial. Anacleto PONS y Justo SERNA insistiendo en la relevancia de la intervención singular, presentaron el análisis patrimonial de un destacado miembro de la elite valenciana, el mayor contribuyente urbano por número de viviendas y, como reflejo, la evolución de la propiedad urbana en esa ciudad. Florence BOURILLON presentó la evolución de los precios en el período de mayores mutaciones del espacio parisino.

Javier MORENO y Guido ZUCCONI estudiaron, cada uno, una serie de ciudades de entidad y características muy diferentes. El primero en las capitales de Castilla y León resaltó la relevancia de la participación empresarial, vinculada al despegue y a la búsqueda de nuevas inversiones en la morfología urbana regional. El segundo puso en evidencia las pautas de crecimiento de las grandes ciudades italianas: Génova, Milán, Turín, Roma y Nápoles. Carlo TRAVAGLINI analizó en profundidad el caso de Roma.

La tercera sesión se abrió con la intervención especial de Antonio Pau PEDRÓN aportó la visión inédita del registrador de la propiedad. Charlotte VORMS estudió el caso e la propiedad popular en un barrio del extrarradio madrileño. Alice INGLOD, desde el terreno de las representaciones, presentó el vínculo entre individuo y propiedad, en la búsqueda del verdadero papel de las iniciativas individuales. Laurent COUDROY cambia a las percepciones y análisis, del papel de la propiedad, llevados a cabo por los planificadores que concibieron la extensión de las ciudades decimonónicas españolas. Enlazando con las investigaciones realizadas, Rafael MAS con una aportación sobre todo de carácter metodológico, presentó un balance de los estudios sobre la propiedad urbana en España.

En la última sesión, Jose Luis GARCÍA inició el planteamiento de la promoción inmobiliaria reciente a partir del tratamiento de las principales fuentes de investigación, constatando su insuficiencia y aportando procedimientos novedosos para su utilización. Elia CANOSA se centró, por su parte, en las nuevas fórmulas de propiedad que amparan el afianzamiento y la extensión de las urbanizaciones cerradas en Madrid. Luz Marina GARCÍA realizó la primera semblanza en el área insular. Isabel RODRÍGUEZ abordó en Madrid el establecimiento de una tipología de inmobiliarias, destacando la opacidad del sector, las limitaciones de las fuentes empleadas para su estudio y la oportunidad del análisis interno de inmobiliarias de carácter ejemplar. Mercedes TATJER, por último, planteó las principales etapas e la progresiva modernización del sector inmobiliario catalán.

PPG

Ciudades intermedias. Perfiles y pautas: segunda parte del programa CIMES: ciudades intermedias y urbanización mundial: Carmen BELLET & Josep Maria LLOP, Ajuntament de Lleida. UIA. MOST/UNESCO, 2003, ISBN: 84-9743-077-8.

El libro describe la labor realizada durante la segunda fase del programa de trabajo de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA): "Ciudades

Intermedias y urbanización mundial", (CIMES) que cuenta también con la colaboración del Programa MOST de la UNESCO. El Programa MOST (Management of Social Transformations) es uno de los cinco programas científicos intergubernamentales del Sector de las Ciencias sociales y humanas y del sector de las ciencias naturales exactas. La cuestión de las ciudades y la urbanización mundiales el tema principal del esfuerzo común de estos programas para contribuir al seguimiento de las declaraciones sobre Asentamientos Humanos de Estambul (1996) y Johannesburgo (2002) sobre el Desarrollo Sostenible.

Reflexionar sobre la ciudad tiene múltiples enfoques, complejos e interactivos: entre, por una parte los "modos de hacer la ciudad" con sus modelos, el arte urbano y la composición urbana, las prácticas y apariencia de la ciudad y las herramientas de la composición urbana, por otra, los "actividades de la ciudad" y la dicotomía entre las consecuencias de la evolución de la práctica del proyecto urbano sobre los medios profesionales, las nuevas demandas relativas a la calidad urbana y la constante de una desregulación de las funciones y actividades y, finalmente, el papel de la arquitectura urbana o el reparto espacial que entrañan las divisiones sociales.

Como se demuestra en este Tomo II de la investigación sobre las "ciudades intermedias y la urbanización mundial", a escala mundial, las ciudades medias y pequeñas recogen más de la mitad de la población urbana del planeta ofreciendo a sus habitantes una calidad de vida mejor. La vivienda y su medio ambiente son cuestiones fundamentales para las ciudades intermedias que se confirman como "Ciudades para vivir".

Las ciudades intermedias pueden tener un papel decisivo en el desarrollo de un proceso de urbanización más equilibrado y sostenible. De hecho, y tal y como se apunta en el libro, este tipo de asentamiento además de ser muy numeroso aloja en su conjunto, y junto a otros menores, a la mayoría de la población urbana del planeta.

Y, aunque esta consideración ya es de por sí importante el interés de los centros intermedios no se circunscribe tan solo a aspectos cuantitativos. Las ciudades intermedias son o deben ser algo más que un asentamiento de determinada escala o tamaño. Cumplen con funciones intermedias, centros de servicios, funciones esenciales para la dinámica y desarrollo económico, social y, en definitiva territorial.

La proposición de orientar la Fase II de esta investigación hacia aspectos derivados del paisaje y del desarrollo sostenible de las ciudades intermedias permitirá explorar los campos

relativos, por una parte, al papel de los gestores del desarrollo territorial y, por otra, a la evolución de los instrumentos normativos y técnicas de planificación urbana y sus consecuencias previsibles sobre el tejido socio-cultural, económico y ecológico de las ciudades y sobre su desarrollo en consonancia con el desarrollo de los recursos urbanos nacionales e internacionales.

Todos estos aspectos se desarrollan en el documento que se presenta donde además, se pueden encontrar observaciones y elementos de reflexión para mejorar las políticas locales, el gobierno y el funcionamiento de la ciudad.

PPG

Bilbao: regeneración de la ciudad *postindustrial* urbanismo, arquitectura, escultura y mobiliario en la nueva metrópoli: Izaskon VIVAS ZIARRUSTA KOBIE ANEJO, 7 Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao 2004, ISBN: 0211-1942 título clave KOBIE.

El libro ha sido elaborado como resultado de la tesis "Entre la escultura y el mobiliario urbano. Del monumento hacia la escultura y sus derivaciones como mobiliario en el espacio público urbano. El caso de Bilbao: regeneración urbana de la ciudad *postindustrial*".

En la investigación se incide en el desarrollo del espacio público en cuanto condición de la ciudad y lo arquitectónico y el objeto escultórico que en su "deslizamiento" se desplaza hacia el ámbito funcional del diseño del mobiliario urbano en ocasiones con relación al "lugar" específico, donde vemos que funciona como reminiscencia del monumento, conjuntamente y a veces asociado al tratamiento y uso simbólico monumental de la arquitectura como hito urbanístico. Los elementos urbanos mobiliario, por su extensión, tienden a ofrecer una visión unitaria del territorio de la ciudad de modo que el mobiliario tiene que formar parte, de alguna manera, de la arquitectura a la que va a servir en cierto modo, participando y reflejándose en la propia "idea" arquitectónica que va entretejiendo la traza urbana de la ciudad planificada, bajo unos modelos predeterminados de espacio público urbano. Modelo que hay que hallarlos en la confluencia "entre" la forma urbana ("forma urbis") sustentada sobre la base de la racionalidad mítica, con el idealismo normativo inducido por la racionalidad pragmática y el orden geométrico establecido por las técnicas de la creación de la ciudad. En la zona de "engarce" y bisagra de ambos idearios se sitúa el urbanismo occidental en su acepción "clásica" tradicional e histórica. Bilbao será, desde esta perspectiva, un escenario urbano adecuado para la cristalización de todas estas cuestiones que, a nivel estético, inciden casi estratégicamente en la configuración

de nuevos espacios urbanos con el importante valor paisajístico que se encuentra inscrito en todo proceso de rehabilitación y renovación urbana, sobre todo en Bilbao; puesto que ofrece un suelo abonado y fecundo donde la revalorización urbana se pone de manifiesto tras la masiva retirada de la industria que contribuyó a formar sus señas de identidad. Ciudad *postindustrial* y regeneración urbana como término global que implica tanto la reordenación espacial y urbanística como la restauración arquitectónica y la creación de nuevas porciones de ciudad, donde los elementos urbanos a escala de detalle imprimen carácter, van de la mano en un contexto urbano en continua transformación.

El estudio se aborda desde la vertiente de las relaciones entre la ciudad y el espacio urbano, la arquitectura y el monumento y el límite entre la escultura y el mobiliario en el diseño urbano de cara a la formación de un paisaje.

El objetivo principal perseguido por el autor trata de propiciar un estudio que entresaque y ponga de manifiesto tanto los antecedentes como el porvenir que se vislumbra en las estrategias y fenómenos urbanos para los municipios históricos que componen el entorno definido como área metropolitana de Bilbao, con su peculiaridad fluvial y ribereña que ha torneado un carácter diferenciado, acuñado por el transcurso histórico en las márgenes de la Ría del Nervión, esas márgenes que en Bilbao son la margen izquierda y la margen derecha, con los municipios que tienden a formar un *continuum* urbano desde -Zorroza-Baracaldo-Sestao hasta Portugalete-Santurce en la orilla izquierda y desde Erandio-Astrubudua hasta Leioa-Guecho en la orilla derecha, donde buscara esos "nuevos lugares" a descubrir. Valora asimismo, cuestiones como la pérdida de memoria histórica asociada a los lugares, lo que sintoniza también con la variable poblacional. La "deriva" y el "deslizamiento" entre la escultura y el mobiliario urbano, se encuentran también presentes en el diseño del espacio metropolitano pero en este caso sobresale en mayor medida la interacción tanto con las estructuras físicas como el recuerdo y la memoria de la industria que si en la tesis constituía un apartado complementario, al referirse al territorio metropolitano lo considera como un fenómeno de primer orden que bascula con un rango rector de suma importancia en la constatación de la liminalidad fronteriza del "entre", desplazándose desde la escultura y el mobiliario urbano hacia el "monumento industrial" cuya memoria simboliza e impregna reminiscencias a la estética del diseño urbano. Así como el monumento conmemorativo que en ocasiones aparece también asociado a las imágenes de esa industria grabadas en la mentalidad colectiva y en nuestros días borradas, a medida que desaparecen las estructuras físicas y

se diluyen las memorias, con unos recuerdos evocadores ya mucho más lejanos que se perciben en tre la niebla brumosa del olvido.

PPG

Derecho Urbanístico de Madrid: Tomás Ramón FERNÁNDEZ Y Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, Iustel Publicaciones. Portal Derecho, S. A., Madrid 2004, ISBN: 84-933850-8-5.

Con el libro pretenden los autores explicar del modo más sencillo posible lo que de singular tiene la vigente Ley del Suelo de Madrid de 17 de julio de 2001. Presupone la existencia del “Manual de Derecho Urbanístico” y, por lo tanto, el conocimiento del *ius commune generale* del que se ocupa éste, al que persigue tan sólo completar siguiendo su patrón, dado el aval de la experiencia adquirida tras 17 ediciones en casi 25 años, en cada una de las cuales se ha procurado encajar los múltiples cambios que el proceso de transformación interna del Estado abierto por la Constitución de 1978 ha generado sin perder nunca de vista el fin para el que fue concebida, pero evitando duplicar a propósito del *ius singulare* de Madrid, producto del estallido del ordenamiento jurídico-urbanístico provocado por la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997 y la subsiguiente aparición de catorce leyes urbanísticas autonómicas de nueva planta, la explicación de ideas conceptos y técnicas generales, y la exposición de una visión completa del Derecho Urbanístico a propósito de la Ley de una Comunidad Autónoma determinada como si con ella hubiera surgido de la nada ese Derecho. El objetivo perseguido es el mismo: servir a las necesidades de la enseñanza de lo urbanístico esta vez en las Universidades de Madrid.

El libro se divide en seis capítulos. El capítulo primero se dedica a los “Principios generales y régimen jurídico del suelo”, el capítulo segundo al “planeamiento urbanístico”, el capítulo tercero explica “la ejecución del planeamiento”, el capítulo cuarto desarrolla, “las expropiaciones urbanísticas y otras técnicas de intervención en el mercado inmobiliario, el capítulo quinto presenta “La disciplina urbanística: inspección, protección y restablecimiento de la legalidad”.

PPG

El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias: Raúl BOCANEGRA SIERRA y Alejandro HUERGO LORA, 3.ª ed., Iustel, Madrid 2005, ISBN: 84-96440-07-9.

En el libro se expone de manera sistemática y crítica, el Derecho urbanístico del Principado de

Asturias, organizado básicamente alrededor de la Ley del Suelo y de su Texto Refundido, aprobado en 2004 pero modificado ya dos veces por las Leyes 2/2004, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda y 6/2004, de acompañamiento a los Presupuestos para 2005. El Sistema urbanístico el Principado de Asturias responde al modelo clásico existente en España, sin novedades de calado, frente a lo que tantas veces ha podido decirse desde la Región. Por ello, sin perjuicio de las lógicas diferencias (que existen ciertamente), las soluciones que se ofrecen —que se analizan cuidadosamente en el libro, institución por institución—, son sustancialmente idénticas a las de cualquier otra Comunidad Autónoma. La supuesta titularidad autonómica del grueso de las competencias legislativas en la materia podría haber hecho pensar en otra cosa, pero el peso decisivo de la legislación del Estado y la falta de ambición de los legisladores autonómicos que no han querido o no han podido abandonar el modelo urbanístico que animó la primera Ley del Suelo hace ya cincuenta años, imponen incontestablemente el resultado de esta práctica uniformación del Derecho urbanístico en España. El libro adquiere, así, en gran parte de su contenido, una dimensión de alcance general, más allá del ámbito propio del Derecho urbanístico del Principado de Asturias.

El libro analiza de forma detallada las instituciones propias del urbanismo del Principado, no se van a encontrar una mera transcripción de las normas que conforman el Derecho urbanístico de Asturias, sino una sistematización rigurosa y crítica de sus instituciones, con la finalidad de facilitar la comprensión de una materia que conviene explicar muy cuidadosamente y con la mayor claridad.

PPG

El Agente Urbanizador: José Eugenio SORIANO & Carlos ROMERO REY, Iustel Publicaciones. Portal Derecho, S. A., Madrid 2004, ISBN: 84-933850-5-0.

La incorporación al urbanismo de una nueva figura que supone una novedad extraordinaria, merece la atención doctrinal, los problemas y soluciones que acompañan al operador urbanístico, denominado “agente urbanizador”, no están totalmente resueltos ni todavía suficientemente asentados ni en la jurisprudencia ni tampoco en las propuestas legislativas. El libro supone una contribución, hecha desde la reflexión tanto teórica como práctica, de la aportación que puede realizar este nuevo centro de imputación de la organización jurídica y empresarial en el urbanismo.

Ni apología ni condena, el texto supone una aproximación rica en matices, como la propia institución exige. Se apuntan asimismo, los elementos que permitieran una evolución sobre la configuración de este nuevo sujeto de las valoraciones jurídicas urbanísticas, dado que el equilibrio en que se ha de situar el ámbito de actuación entre propietarios y empresarios, es seguro que estará sujeto a modificaciones, algunas muy necesarias para lograr un balance más justo y, en consecuencia, de mayor aceptación social. Todo lo cual redundará en una mayor eficacia de esta figura, una mejor comprensión de los nuevos planteamientos autonómicos y al final el logro de resultados más ágiles y aceptados.

El libro es el resultado de un trabajo en equipo que dos Letrados, expertos en el campo urbanístico y procedentes del campo académico, han puesto en común basado en sus experiencias en la investigación de la naturaleza y régimen jurídico de la figura de la ejecución urbanística.

Podría ampliarse enormemente el resultado con variantes monográficas de cada comunidad autónoma, pero ello sería simplemente descriptivo, puesto que lo que se ha pretendido es elaborar el común denominados de este aspecto del nuevo urbanismo autonómico.

El libro se divide en siete capítulos concluyendo con unas Conclusiones y una extensa y exhaustiva Bibliografía.

El capítulo primero "Introducción. Entre el elogio y la condena", presenta la figura del agente urbanizador cuya aparición se remonta a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana que ha constituido una de las novedades más comentadas en el ámbito jurídico de los últimos años.

El capítulo segundo "La ejecución del planeamiento urbanístico y su evolución" comienza con unas consideraciones generales, para desarrollar a continuación unas breves consideraciones sobre la evolución de la creación de la ciudad en el Derecho urbanístico español: de la legislación de ensanche en el siglo XIX hasta el agente urbanizador, incluyendo apartados dedicados al Ensanche en las ciudades, La consolidación de un modelo que consagra al propietario como protagonista exclusivo en la producción de ciudad: la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 y su pervivencia en la legislación sobre el régimen del suelo de 1975 y 1990, la crisis del sistema tradicional, concluyendo con una referencia a las nuevas legislaciones, nuevos modelos de ejecución del planeamiento urbanístico.

El capítulo tercero "Distribución competencial en la materia" examina las Comunidades Autónomas y la ejecución del planeamiento y La necesaria concurrencia entre las competencias

autonómicas y la legislación estatal concurrente.

El capítulo cuarto "El Agente urbanizador y otras figuras afines en la s diferentes Comunidades Autónomas". Hace en primer lugar una introducción del efecto que la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo sobre la legislación en materia de Suelo y Ordenación Urbana para pasar a estudiar los diferentes modelos autonómicos, la irrupción de la figura del agente urbanizador en la Ley 6/1994 de 15 de noviembre (LRAU) de la Comunidad Valenciana, la Ley 2/1998 de 4 de junio de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, la Ley 15/2001, de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, la Ley 9/2001, de 17 de julio de la Comunidad de Madrid. La Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística e Andalucía, la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón, E Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el TR de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, El Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo por el que se aprueba el TR de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, la Ley 2/2001, de 25 de junio de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, la Ley 5/1999, de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, la Ley 10/1998 de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de Murcia.

El capítulo quinto "El programa de ejecución del planeamiento urbanístico y la intervención del urbanizador" comienza con una aclaración sobre los motivos que les han llevado a analizar especialmente un modelo específico, el extremeño, desarrollando a continuación el contenido de la actividad administrativa de ejecución, las actuaciones urbanizadoras *versus* actuaciones edificatorias, los presupuestos de la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico, la existencia del planeamiento idóneo previo, el proyecto de urbanización, el programa de ejecución, la iniciativa para formular y promover programas de ejecución, la consulta sobre viabilidad de actuaciones urbanizadoras, la elección del sistema de actuación y el sistema de concertación.

El capítulo sexto "Aspectos jurídico-reales y registrales y su relación con la figura del agente urbanizador" desarrolla los aspectos esenciales para comprender adecuadamente el contenido y alcance del agente urbanizador.

El capítulo séptimo " Actuaciones urbanizadoras y contratación pública" presenta unas consideraciones del porqué es necesario el

análisis de compatibilidad entre las legislaciones urbanísticas autonómicas y la normativa de contratación pública (comunitaria y estatal), la Sentencia de 12 de julio de 2001 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Auto de 15 de octubre de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y la Sentencia de 1 de octubre de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

PPG

Reinventar el destino: reflexiones sobre el espacio turístico contemporáneo: Joaquín CASARIEGO & Elsa GUERRA (ED.), *al* Tenerife ASHOTEL 2005, ISBN: 84-931120-6-2.

El libro ha sido elaborado como resultado del Congreso Internacional sobre Espacio Turístico celebrado en Tenerife en diciembre de 2003.

En Canarias el turismo, no se trata como en otros lugares del planeta, de una actividad recientemente incorporada a las nuevas formas de desarrollo económico y de posicionamiento en el concierto global. El turismo en Canarias, está vinculado a los cimientos de la construcción del espacio urbano y de las transformaciones territoriales desde el siglo XIX.

En la historia de Canarias los primeros turistas datan del siglo XVIII, pero la actividad turística participó de la construcción de Canarias a partir de los años 50 del siglo XX, donde las condiciones económicas y de transporte aéreo permitieron dar forma a un enclave para el turismo de masas que permitió el salto de una sociedad agraria a una sociedad terciaria, transformó el paisaje, las costumbres, el sentido de lejanía, la participación en el conjunto de la nación y la articulación social como conjunto. Y de ahí, animó el desarrollo económico de las Islas y su avance social y educacional.

En la última década el turismo se ha posicionado como factor clave de la evolución económica y social, siendo en la actualidad el sector de mayor generación de servicios tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo. Y en esta redefinición de las actividades económicas Canarias cuenta con una posición de ventaja, que viene dada por una

dilatada experiencia, plagada de aciertos y también de errores, pero que constituye sin duda un singular potencial.

El espacio turístico de las Canarias es un completísimo laboratorio de investigación, cuyo estudio, en relación con experiencias en otros lugares permitirá comprenderlo y así reinventarlo. Se trata de conocer la singularidad de la expresión espacial del turismo en las Islas, y de encontrar la vía para su reposicionamiento ya que el modelo de turismo canario no está agotado pero necesita de nuevas aportaciones y éstas pueden venir de la organización de foros de este tipo.

Así surgió el 1.º Congreso Internacional sobre el Espacio Turístico, bajo el título genérico "Reinventar el destino" como un espacio de reflexión sobre el modelo turístico canario y de la Isla de Tenerife en particular, que es el origen de la publicación aquí reseñada.

El Congreso constituye un punto de inflexión en el debate sobre el futuro de un sector como el turismo, que es clave en el desarrollo económico. El fenómeno constructivo de los últimos cuarenta años generado en el litoral de las Islas por la actividad turística ha producido una profunda transformación en el espacio físico. El reto al que se enfrentan tanto las administraciones públicas como los operadores económicos consiste en buscar modelos de desarrollo sostenible con una perspectiva dinámica y abierta, donde impere el equilibrio entre variables como las demográficas, medioambientales, de empleo y economía.

La estructura del libro, presentada en ambos inglés y español, responde al esquema organizativo del Congreso, en la que disciplinas como el urbanismo, la arquitectura o el estudio y diseño del paisaje han aportado nuevas perspectivas a la hora de analizar la problemática y las necesidades del espacio turístico, asuntos que cobran especial relevancia en un destino que como el canario tiene unas características territoriales especiales, con base en tres bloques temáticos: 1) Relaciones entre industria y espacio turístico con la participación de Gregory J. ASWORTH, Susan S. FAINSTEIN, Michael C. HALL, Edward W. SOJA, 2) Proyectar el espacio turístico en el que participaron: Oscar GRAUER y David GOUVERNEUR, Mohsen MOSTAFAVI, Manuel SOLÁ-MORALES y 3) Nuevas tendencias en la arquitectura turística cuyos participantes fueron: Antonio ESCARIO, Dominique LYON, Fernando ROMERO y Meter L. WILSON.

PPG

Índices de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales. Vol. XXXVII. Año 2005, núms. 143 a 146 (tercera época)

1. **Índice cronológico:** con los 50 artículos publicados en los cuatro números aparecidos, siguiendo su **orden de inserción** en la Revista, incorporando:
 - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la tercera época (desde 1993)
 - el n.º de *CyTET*
 - el título del trabajo
 - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
 - su paginación dentro del volumen (año)
 - descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente **índice de materias**.
2. **Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.
3. **Índice de materias/descriptores:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

*La Secretaria del Consejo de Redacción de CyTET
Madrid, diciembre de 2005*

1. ÍNDICE CRONOLÓGICO DE NÚMEROS Y ARTÍCULOS

N.º 143, VOL. XXXVII. PRIMAVERA 2005

• EDITORIAL

696. «Por una liberalización del paradigma español (II): la jurisprudencia de obras públicas enfrentada, en el límite del paroxismo con el justiprecio real o virtual».

Javier GARCÍA-BELLIDO

143: 5-18. Descript.: Editoriales de revista.

• ESTUDIOS

697. «Efectos de la Política Regional Comunitaria sobre la Dotación de Infraestructuras: la contribución de los fondos estructurales para su mejora (2000-2002) a delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?».
- Raúl MÍNGUEZ FUENTES & Carolina

AGUADO MARISCAL

143: 21-43. Descript.: Fondos estructurales. Política regional comunitaria. Infraestructuras. Convergencia.

698. «El desarrollo urbano de las regiones periféricas de la nueva Europa: El caso de la ciudad de Vigo en Galicia».

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

143: 37-52. Descript.: Globalización. Desarrollo urbano. Regiones periféricas. Cambio institucional. Vigo (Pontevedra).

699. «Utilidad pública y “democracia de proximidad”».

René HOSTIOU

143: 61-72. Descript.: Legislación urbanística. Francia

700. «Pertinencia y urgencia del mejoramiento barrial en Latinoamérica Consenso y políticas de desarrollo local».

Julián SALAS SERRANO

143: 73-88. Descript.: Asentamientos

- humanos. Ciudad difusa. Infraviviendas. Rehabilitación urbana. Vivienda marginal. Latinoamérica.
701. **«La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia: y algunas referencias sobre la experiencia de Japón».**
Augusto César PINTO CARRILLO
143: 89-104. Descript.: Planificación urbanística. Equidistribución urbanística. Instrumentos de planeamiento. Colombia.
702. **«De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano. Nuevas redes y jerarquías urbanas».**
Gabino PONCE HERRERO
143: 105-124. Descript.: Economía regional. Localización de actividades. Modelos de desarrollo territorial. Reestructuración industrial. Redes urbanas.
703. **«Mitos y realidades del agente urbanizador».**
Gerardo Roger FERNÁNDEZ
143: 125-144. Descript.: Legislación urbanística. Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Política urbanística.
704. **«Oportunidad y problemática de las infraestructuras logísticas en ámbitos urbanos: el caso de Valladolid».**
Basilio CALDERÓN CALDERÓN & Henar PASCUAL RUIZ-VALDEPEÑAS & Luis Jesús PASTOR ANTOLÍN
143: 145-168. Descript.: Plataforma logística multimodal. Valladolid.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
705. **«Vivienda. En puertas de un cambio cíclico».**
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
143: 177-197. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
706. **Alemania. «Zwischenstadt, entre la ciudad y el campo sobre la recuperación de la capacidad operativa del planeamiento regional».**
Gudrun BACHHOFER
143: 201-203. Descript.: Planeamiento regional Alemania.
707. **Argentina. «Normas urbanísticas y modificaciones territoriales en la década del noventa en el área Metropolitana de Buenos Aires».**
Nora CILCHEVSKY
143: 192-194. Descript.: Legislación urbanística. Área Metropolitana de Buenos Aires.
708. **«Sustentabilidad y lentitud».**
Rubén PESCI
143: 207-209. Descript.: Sostenibilidad. Argentina.
709. **Brasil. «Medio siglo de urbanismo habanero: entrevista a Mario Coyula».**
Roberto SEGRE
143: 196-221. Descript.: Mario COYULA. Urbanismo. La Habana (Cuba).
710. **Italia. «¿Hacia dónde va Milán?».**
Federico OLIVA
143: 222-226. Descript.: Legislación urbanística. Milán (Italia).
- DOCUMENTACIÓN
711. **Sección «Memoria Histórica»: Proyecto de Ley de Bases sobre Urbanización del Extrarradio de Madrid**
Javier GARCÍA-BELLIDO
143: 229-234. Descript.: Legislación urbanística. Historia del urbanismo. Madrid.
712. **Normativa estatal y autonómica Ángela DE LA CRUZ MERA**
143: 235-251. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2004. España.
- N.º 144, VOL. XXXVII. VERANO 2005
- EDITORIAL
713. **«Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio».**
Javier GARCÍA-BELLIDO
144: 273-286. Descript.: Editoriales de revista.
- ESTUDIOS
714. **«El discurso modernista contra la negociación en la cultura de planeación urbana de México».**
Basilio VERDUZCO CHÁVEZ
144: 289-303. Descript.: Participación ciudadana. Modernismo. Sociedad civil. Planeamiento urbanístico. Gestión de conflictos. México.
715. **«El precio del agua en las ciudades. Reflexiones y recomendaciones a partir de la Directiva 2000/60/CE».**
Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ
144: 305-320. Descript.: Abastecimiento de agua. Gestión del agua. Economía urbana. Economía del agua.
716. **«El lenguaje de la construcción territorial».**
José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA OSORIO
144: 321-342. Descript.: Corografía. Dinámica espacial.
717. **«Paisaje agrario: antropología de un territorio».**
Esther Isabel PRADA LLORENTE

- 144: 343-372. Descript.: Medio rural. Paisaje. Antropología cultural. Corografía. Coranomia.
718. **«Disparidades económicas intrarregionales: el caso andaluz, 1970-2003».**
Carmen LIZÁRRAGA MOLLINEDO
144: 373-390. Descript.: Territorio. Comarca. Distribución de la renta. Convergencia económica.
719. **Centros comerciales en áreas urbanas de tamaño medio: El caso de Alicante-Elche**
José Ramón NAVARRO VERA y Pablo MARTÍ CIRIQUIÁN y Armando ORTUÑO PADILLA
144: 391-415. Descriptores.
720. **«La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años».**
Dolores BRANDIS & Elia CANOSA & Manuel MOLLÁ & Isabel RODRÍGUEZ & Ester SÁEZ
144: 391-415. Descript.: Instalaciones militares. Convenios urbanísticos. Especulación urbana. Cambios de uso del suelo. Madrid.
721. **«Las zonas verdes como factor de calidad de vida en las ciudades».**
Francisco GÓMEZ LOPERA
144: 417-449. Descript.: Zonas verdes. Planeamiento urbano. Confort. Valencia (España).
- URBANISMOS COMPARADOS
722. **Países Bajos. «Líneas básicas del urbanismo neerlandés».**
Demetrio MUÑOZ GIELEN
144: 459-515. Descript.: Legislación urbanística. Urbanismos comparados. Países Bajos.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
723. **«Mercado inmobiliario español: señales dispares en la primera mitad de 2005».**
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
144: 519-540. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
724. **Países Bajos. «(I) Pequeña historia del urbanismo de los Países Bajos».**
Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willem KORTHALS ALTES
144: 543-546. Descript.: Historia del urbanismo. Países Bajos.
725. **Suiza. «Urbanismo sostenible en Suiza: Monte Carasso y Vrin».**
Sara LUZÓN & Mathias NOELL
144: 547-553. Descript.: Urbanismo. Sostenibilidad. Suiza.
726. **Alemania. «Los paisajes no florecen: Alemania del Este a los 15 años de la reunificación».**
Gudrun BACHHOFFER
144: 554-558. Descript.: Ciudades. Alemania.
727. **Argentina. «Políticas de “regularización” del hábitat informal: algunas reflexiones para América Latina».**
Nora CLICHEVSKY
144: 558-560. Descript.: Política habitacional. América latina.
728. **«Turismo y ordenamiento sustentable del territorio».**
Rubén PESCI
144: 561-562. Descript.: Turismo. Ordenación del territorio. Sostenibilidad. Argentina.
729. **Italia. «El insostenible peso del “residuo” del plan».**
Federico OLIVA
144: 562-566. Descript.: Planificación urbanística. Italia.
- DOCUMENTACIÓN
730. **«Aventuras y desventuras etimológicas de Cerdá en torno a su «Indicador urbano» de la urbanización».**
Juan Ramón LODARES MADORRÁN
144: 569-588. Descript.: Indicadores urbanos. Cerdá.
731. **Normativa estatal y autonómica**
Ángela DE LA CRUZ MERA
144: 589-597. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2005. España.
- N.º 145-146, OTOÑO-INVIERNO 2005
Monográfico «Brasil Siglo XXI: perspectivas políticas, sociales y territoriales».
- EDITORIAL
730. **«Brasil Siglo XXI: desafíos de la participación popular en el desarrollo territorial y urbano».**
Roberto SEGRE & Adauto Lucio CARDOSO
145-146: 617-621. Descript.: Editoriales de revista. Brasil.
- ESTUDIOS
733. **«Poder Local, Federalismo y Gestión Metropolitana en Brasil».**
Sergio DE AZEVEDO & Virgínia RENNÓ DE LOS MARES GUIA
145-146: 625-634. Descript.: Administración local. Administración municipal. Federalismo. Gestión metropolitana. Brasil.
734. **«El Estatuto de la Ciudad, los planes directores y los nuevos instrumentos de política urbana».**
Adauto Lucio CARDOSO

- 145-146:** 635-670. Descript.: Política urbanística. Estatuto de la Ciudad. Brasil.
- 735. «Necesidades colectivas y desarrollo urbano. La Política habitacional del Régimen Militar al gobierno Lula: desafíos e impasses».**
Nabil BONDUKI.
145-146: 651-670. Descript.: Política de vivienda. Brasil.
- 736. «Impactos socio-ambientales urbanos del riesgo de la búsqueda de la sustentabilidad: el caso de la Región Metropolitana de São Paulo».**
Pedro JACOBI
145-146: 671-682. Descript.: Desarrollo sustentable. Región Metropolitana de São Paulo (RMSP). Riesgos ambientales urbanos. Brasil.
- 737. «Realizaciones de la política urbanística en São Paulo».**
Jorge WILHEIM.
145-146: 683-692. Descript.: Política urbanística. São Paulo (Brasil).
- 738. «La gestión de los servicios de saneamiento en Brasil: el debate público-privado y las perspectivas de universalización de los servicios en las áreas urbanas».**
Ana Lucia BRITTO
145-146: 693-706. Descript.: Saneamiento. Brasil.
- 739. «Límites y posibilidades de la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda en Brasil después del Estatuto de la Ciudad».**
Edésio FERNANDES.
145-146: 635-650. Descript.: Política urbanística. Política de vivienda. Estatuto de la Ciudad. Brasil.
- 740. «Gestión democrática y Estatuto de la Ciudad».**
Orlando Alves DOS SANTOS JUNIOR
145-146: 725-730. Descript.: Gobernanza. Participación ciudadana. Estatuto de la Ciudad. Brasil.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 741. «Vivienda: la producción parece más que la demanda».**
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
145-146: 755-780. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
- 742. Argentina. «El proyecto del plan urbano ambiental para la ciudad de Buenos Aires».**
Nora CLICHEVSKY
145-146: 783-785. Descript.: Planeamiento urbanístico. Buenos Aires (Argentina)
- 743. Italia. «Intensa producción legislativa en Francia».**
Federico OLIVA
138: 785-789. Descript.: Legislación urbanística. Italia.
- 744. Países Bajos. «Pequeña historia del Urbanismo de los Países Bajos (Neerlandés u Holandés) (II)».**
Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willem KORTHALS ALTES
145-146: 789-793. Descript.: Legislación urbanística. Urbanismos comparados. Países Bajos.
- DOCUMENTACIÓN
- 745. Estatuto de la Ciudad**
145-146: 797-806. Descript.: Legislación urbanística. Estatuto de la Ciudad. Brasil
- 746. Normativa estatal y autonómica o Legislación**
Ángela DE LA CRUZ MERA
145-146: 807-814. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2005. España.
- 747. Planeamiento General de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/92.**
Pedro MARTÍNEZ TAPIA
145-146: 815-822. Descript.: Estado del planeamiento municipal. España.

2. ÍNDICE ONOMÁSTICO DE AUTORES

(Los números indicados se refieren al n.º del artículo del Índice cronológico anterior)

AGUADO MARISCAL, Carolina: 697
 AZEVEDO Sergio de: 733
 BACHHOFFER Gudrun: 706, 726
 BONDUKI Nabil: 735
 BRANDIS Dolores: 720
 BRITTO Ana Lucia: 738
 CALDERÓN CALDERÓN Basilio: 704
 CANOSA Elia: 720
 CARDOSO Aduauto Lucio: 732, 734
 CLICHESVY, Nora: 707, 727, 742
 CRUZ MERA, Ángela de la: 712, 731, 746
 DOS SANTOS JUNIOR, Orlando Alves: 740
 FERNANDES Edésio: 739
 FERNÁNDEZ Gerardo Roger: 703
 GARCÍA-BELLIDO, Javier: 696, 713,
 GÓMEZ LOPERA Francisco: 721
 GONZÁLEZ GÓMEZ Francisco: 715
 HOSTIOU René: 699
 JACOBI Pedro: 736
 KORTHALS ALTES Willem: 724, 744
 LIZÁRRAGA MOLLINEDO Carmen: 718
 LODARES MADORRÁN Juan Ramón: 730
 LUZÓN Sara: 725
 MARTÍ CIRIQUIÁN Pablo: 719
 MARTÍNEZ TAPIA, Pedro: 695, 747
 MENÉNDEZ DE LUARCA NAVIA OSORIO José
 Ramón: 716

- MÍNGUEZ FUENTES, Raúl: 697
 MOLLÁ Manuel: 720
 MUÑOZ GIELEN Demetrio: 722, 724, 744
 NAVARRO VERA, José Ramón: 719
 NOELL Mathias: 725
 OLIVA, Federico: 710, 729, 743
 ORTUÑO PADILLA Armando: 719
 PASCUAL RUIZ-VALDEPEÑAS Henar: 704
 PASTOR ANTOLÍN Luis Jesús: 704
 PESCI, Rubén: 708, 728
 PINTO CARRILLO Augusto Cesar: 701
 PONCE HERRERO Gabino: 702
 PRADA LLORENTE Esther Isabel: 717
 RODRÍGUEZ Isabel: 720
 SÁEZ Ester: 720
 RENNÓ DE LOS MARES GUIA Virginia: 733
 RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio: 705, 723, 741
 SALAS SERRANO Julián: 700
 SEGRE, Roberto: 709, 732
 VERDUZCO CHÁVEZ Basilio: 714
 WILHEIM Jorge: 737
- 3. ÍNDICE DESCRIPTORES DE MATERIAS**
- Abastecimiento de agua: 715
 Administración local: 733
 Administración municipal: 733
 Alemania: 706, 726
 América latina: 727
 Antropología cultural: 717
 Área Metropolitana de Buenos Aires: 707
 Argentina: 708, 728
 Asentamientos humanos: 700
 Brasil: 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 744, 745
 Buenos Aires (Argentina): 604, 617, 631, 742
 CERDÁ: 730.
 Ciudades: 726.
 Ciudad difusa: 700.
 Cambio institucional: 698
 Colombia: 701
 Comarca: 718
 Confort: 721
 Convenios urbanísticos: 720
 Convergencia económica: 718
 Coranomía: 717
 Corografía: 716, 717
 COYULA, Mario: 709
 Desarrollo sostenible: 736
 Desarrollo urbanístico: 698
 Dinámica espacial: 716
 Distribución de la renta: 718
 Economía del agua: 715
 Economía urbana: 715
 Editoriales de revista: 696, 713, 732
 Economía regional: 702
 Equidistribución. urbanística: 701
 España: 712, 747
 Especulación: 720
 Estado del planeamiento municipal: 747
 Estatuto de la ciudad: 734, 735, 739, 740, 745
 Federalismo: 733.
 Fondos estructurales: 697
 Francia: 699
 Gestión de conflictos: 714
 Gestión del agua: 715
 Gestión metropolitana: 733
 Globalización: 698
 Gobernanza: 740
 Historia del urbanismo: 711, 724
 Indicadores urbanos: 730
 Índices legislación urbanística 2005: 712, 731, 746
 Infraestructuras: 697
 Infraviviendas: 700
 Instalaciones militares: 720
 Instrumentos de planeamiento: 701
 Italia: 729, 743
 La Habana (Cuba): 709
 Latinoamérica: 700
 Legislación urbanística: 703, 707, 710, 711, 722, 743, 744, 745
 Ley Reguladora de la Actividad Urbanística: 703
 Localización de actividades: 702
 Madrid: 711
 Medio rural: 717
 Mercado inmobiliario español: 705, 723, 741
 México: 714
 Milán (Italia): 710
 Modelos de desarrollo territorial: 702
 Modernismo: 714
 Ordenación del territorio: 728
 Paisaje: 717
 Países Bajos: 722, 724, 744
 Participación ciudadana: 714, 740
 Planeamiento regional: 706
 Planeamiento urbanístico: 714, 721, 742
 Planificación urbanística: 701, 729
 Plataforma logística multimodal: 704
 Política de vivienda: 739, 736.
 Política habitacional: 727
 Política regional comunitaria: 697
 Política urbanística: 703, 734, 737, 739
 Redes urbanas: 702
 Reestructuración industrial: 702
 Rehabilitación urbana: 700
 Región Metropolitana de São Paulo (RMSP): 736
 Regiones periféricas: 698
 Riesgos ambientales urbanos: 736
 Saneamiento: 738
 São Paulo (Brasil): 615, 737
 Sociedad civil: 714
 Sostenibilidad: 708, 725, 728
 Suiza: 725
 Territorio: 718
 Turismo: 728
 Urbanismo: 709, 725
 Urbanismos comparados: 722, 743
 Valencia (España): 721
 Valladolid: 704
 Vivienda marginal: 700
 Zonas verdes: 721

Acuse de recibo

Arquitectura y vivienda

BASA: 28, 2005. Colegio de arquitectos de Canarias

Monumentos: 23, setembro 2005. Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais. Ministerio do Equipamento Social. Lisboa
ISSN.: 0872-8747

Paisagem ambiente: 19, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fausp: 15 junho 2004. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fausp: 16 dezembro 2004. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fausp: 17 junho 2004. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

Sinopses: 39, abril 2003. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo ISBN: 85-88126-31-1

Ciencias Regionales, Geografía

Cuadernos de Geografía: 75, 2004. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia

Cuadernos Geográficos: 35, 2004-2 Universidad de Granada

Geographicalia: 47, junio 2005 Universidad de Zaragoza

Revista Geográfica de América Central: 39, 2001 Escuela de Ciencias Geográficas (Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar) de la Universidad Nacional Heredia Costa Rica

Economía urbana y regional

Anuario económico de España: Fundación La Caixa Barcelona 2005

CT Catastro: 53, abril 2004. Dirección General del Catastro. MEH.

Economistas: 105, 2005 Colegio de Economistas Madrid

Ensayos de Economía: 24, octubre 2004

Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Escuela de Economía Medellín

Ensayos de Economía: 25, diciembre 2004

Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Escuela de Economía Medellín

Revista de la CEPAL: 85, agosto 2005 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

Revista de la CEPAL: 86, noviembre 2005 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

ÁLVAREZ, F. & G.A. MARRERO & L. A. PUCH (2005): *Air Pollution and the Macroeconomy accross European Countries* FEDEA Madrid

LABEAGA J. M. & X. OLIVER & A. SPADARO A. (2005): *Discrete Choice Models of Labour Supply, Behavioural Microsimulation and the Spanish Tax Reforms* FEDEA Madrid

RUIZ-TAMARIT J. R. & M. SÁNCHEZ-MORENO (2005): *A Closer Look at the Comparative Statistics in Competitive Markets* FEDEA Madrid

Estadísticas

Balanza de Pagos y posición de inversión internacional de España 2004: Banco de España Madrid

Boletín económico: 06/2005. Banco de España Madrid

Boletín económico: 07-08/2005. Banco de España Madrid

Boletín estadístico: 06/2005. Banco de España Madrid

Boletín estadístico: 07/2005. Banco de España Madrid

Boletín estadístico: 08/2005 Banco de España Madrid

Boletín mensual: junio 2005. Banco Central Europeo Madrid

Boletín mensual: mayo 2005. Banco Central Europeo Madrid

Boletín mensual: septiembre 2005. Banco Central Europeo Madrid

Informe Anual 2004: Banco Central Europeo Madrid

Informe Mensual: 281, junio 2005. La Caixa, Barcelona

Informe Mensual: 282 julio-agosto 2005. La Caixa, Barcelona.

Informe Mensual: 283, septiembre 2004. La Caixa, Barcelona.

BANCO DE ESPAÑA (2005) *Cuentas financieras de la economía española 1990-2004*: Madrid ISSN.: 0212-9779

Medio ambiente

Observatorio medioambiental: 8, 2005. Servicio Publicaciones, Universidad Complutense Madrid
GARCÍA DELGADO José Luis & M. Josefa GARCÍA GRANDE (dirs.) (2005): *Política agraria común. Balance y perspectivas* Fundación La Caixa Barcelona D.L.: B. 4529-2005

Obras públicas e Infraestructuras

Carreteras: 140, mayo-junio 2005. Asociación Española de la Carretera Madrid

Ingeniería y Territorio: 70, 2005. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

Sociología urbana y regional

Agrosociales y Pesqueros: 205/2005 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

Economía y Sociedad: 25-26, mayo-diciembre 2004. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR,

Política y Sociedad: 42, 1 2005. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid

Relaciones: 101, invierno 2005. El Colegio de Michoacan Zamora México

Relaciones: 102, primavera 2005. El Colegio de Michoacan Zamora México

Revista Crítica de Ciências Sociais: 71, junho 2005. Centro de Estudos Sociais Coimbra

Revista de Ciências Sociais: 103-104, 2004. Universidad de Costa Rica

LABEAGA J. M. & MARTÍNEZ ROS E. (2005): *Persistence and Ability in the Innovation Decisions* FEDEA Madrid

ZOZAYA, N. & J. OLIVA & R. OSUNA. (2005): *Measuring Changes in Health Capital* FEDEA Madrid

Urbanismo

Ciudades: 8 2004. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid

Études foncières: 115 juin 2005 Association des études foncières (adef) Paris

EURE: 92, mayo 2005 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile

EURE: 93, agosto 2005 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile

Urbanistica : 126, gennaio - aprile 2004 INU Roma

Urbanistica dossier: 73, gennaio 2005 INU Roma

Urbanistica dossier: 74, suplemento al n. 200 di *Urbanistica Informazioni* 2005 INU Roma

Urbanistica Informazioni: 199, genaggio-febrauo 2005 INU Roma

Urbanistica Informazioni: 200, marzo -aprileo 2005 INU Roma

Varios

Carta local: 172, julio-agosto 2005. Federación española de Municipios y Provincias Madrid

Carta local: 173, septiembre 2005. Federación española de Municipios y Provincias Madrid

Cuadernos de Turismo: 14, julio-diciembre 2004. Universidad de Murcia

Escena Revista de las Artes: 56, 2005. Universidad de Costa Rica San José

Geologica Acta: 3/2, 2005. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

Geologica Acta: 3/3, 2005. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

Herencia: 16, 1-2 2004 Programa de Rescate y Revitalización del Patrimonio Cultural Universidad de Costa Rica

Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica: XXX, enero-junio, 2004 Universidad de Costa Rica

Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica: XLI, 104 julio-diciembre 2003 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica

TORRES, M^a Dolores G. & Werner MACKENBACH: *Arte en Centroamérica: 1980-2003. Últimas tendencias*: 1988 Programa de Rescate y Revitalización del Patrimonio Cultural Universidad de Costa Rica

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio.
- Urbanismo.
- Ciencia regional.
- Infraestructuras territoriales y urbanas.
- Planificación y desarrollo.
- Vivienda y suelo.

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales
Ministerio de Vivienda
Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 112
28071 Madrid - España
Teléfonos: 91 728 40 95 - 91 728 41 01
correo electrónico: CyTET@vivienda.es

Administración y suscripciones:

Ministerio de Vivienda
P.º de la Castellana, 112
28071 Madrid

La Dirección General de Urbanismo y Político de Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Vivienda ©

Redacción:

Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo

Fotocomposición y fotomecánica:

Diseño Gráfico AM2000, S. L.

Imprime:

Diseño Gráfico AM2000, S. L.

SUSCRIPCIÓN ANUAL:

España: 30 €
Extranjero: 42 €

Números sueltos:

España: 9 €
Extranjero: 12 €

Depósito Legal: M-10.422-1970
ISSN: 1133-4762
NIPO: 751-05-005-6



MINISTERIO
DE VIVIENDA



00145

9 771133 476000