



BRASIL DOCUMENTO 9 CLÁUDIA PILLA DAMASIO



Urbanizador Social:

alternativa para la democratización del acceso a la tierra urbanizada en Porto Alegre¹

Existen estudios señalando que, en este principio de siglo, cerca de mil millones de personas en todo mundo viven en *favelas*, en situación de infraestructura precaria, sin servicios básicos y sin seguridad de tenencia de la tierra (UN – Habitat, 2003). Sólo en Latinoamérica, el número de personas que viven en situación de pobreza sobrepasa los 220 millones y muchas de ellas subsisten en condiciones infrahumanas (Cepal, 2004). Este cuadro tiende a empeorar en estos primeros años del siglo XXI, especialmente en metrópolis del Tercer Mundo que presentan altos índices de crecimiento.

En Brasil, país que presenta índices de urbanización del 80%, se puede afirmar que el problema de la informalidad no se reduce a las grandes metrópolis; esta es una realidad que también se manifiesta de forma contundente en las ciudades medianas y hasta en las pequeñas. Según una investigación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, realizada en 2000, más del 97% de las

¹ Este texto representa una síntesis del trabajo colectivo realizado por el “Equipo del Urbanizador Social” con el apoyo del Instituto Lincoln. El equipo está compuesto, además de la autora, por Ana Lúcia Fialho, Betânia Alfonsin, Cláudio Gutierrez, Jacqueline Menegassi y Lorena Babot. La traducción es de Hugo Scotte.

ciudades brasileñas con poblaciones superiores a 500 mil habitantes tienen asentamientos precarios e irregulares de baja renta (*favelas*). Este tipo de ocupación también está presente en el 80% de las ciudades medianas (entre 100 mil y 500 mil habitantes) y en un 45% de las ciudades consideradas pequeñas (entre 20 mil y 100 mil habitantes).

Los datos revelan una realidad urbana marcada por la exclusión social, en la cual la informalidad de la ocupación, del uso del suelo y de las relaciones de propiedad es mucho más que sólo un síntoma de pobreza, se constituye de hecho como una característica estructural del modelo de desarrollo practicado.

Se ha discutido mucho sobre las causas –y consecuencias– de este modelo. En el terreno de la planificación urbana, por ejemplo, se deja atrás un largo período marcado por el pensamiento tecnocrático sobre la ciudad y las soluciones exclusivamente técnicas salidas de los tableros de los arquitectos e ingenieros y se abre paso a una visión más sistémica de los problemas urbanos, que cuenta con el compromiso de la sociedad civil como agente participante y activo. En Brasil, en el aspecto jurídico, se destaca la aprobación del Estatuto de las Ciudades, Ley Federal de Desarrollo Urbano que “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, como también del equilibrio ambiental”².

Desde una ponderación crítica y de la constitución de aparatos jurídicos consistentes y articulados –que presentan principios y herramientas que imponen la soberanía del interés colectivo sobre el privado– se busca comprender en qué medida es posible establecer una contracorriente a este proceso de desarrollo urbano excluyente. Y, en un segundo momento, si es posible esta reversión, urge identificar cuáles son los primeros pasos para la construcción de un nuevo y deseado camino a ser recorrido.

La situación urbana y la informalidad en Porto Alegre, Brasil

Porto Alegre es la capital de Estado más austral de Brasil, tiene una población de 1.360.590 habitantes (IBGE, 2000) y está inserta en un conglomerado urbano de 31 municipios que constituyen su área metropolitana. Se trata una ciudad con reconocida calidad de vida, que se destacó en los últimos años por las acciones de combate a la pobreza, de inclusión social y por sus procesos de gestión participativa³. Actualmente, 84% de sus hogares

² Ley 10.257/2001, párrafo único del artículo 1°.

³ Porto Alegre fue considerada por la ONU, en 2003, la metrópoli con mejor Índice de Desarrollo Humano de Brasil (Atlas del Desarrollo Humano). Según evaluación realizada por el PGU/ONU también en 2003, está entre las diez ciudades de América Latina y del Caribe que se destacan por

están conectados a redes de alcantarillado; 99,5% de ellos disponen de servicios de abastecimiento de agua tratada; 98%, de energía eléctrica y 100% de los barrios son atendidos por la recolección selectiva de basuras (Porto Alegre, Prefeitura Municipal, 2003).

A pesar de este cuadro urbano favorable, se constata que la informalidad urbana en Porto Alegre es significativa. Cerca del 25,5% de su población habita en las 727 áreas informales existentes (Green, 2004) y se estima que allí el crecimiento poblacional llega a ser casi cuatro veces mayor que el índice general de la ciudad (1,35% al año)⁴.

Desde el punto de vista de las prácticas más recurrentes, se identifica que la más común actualmente en Porto Alegre se presenta como una mezcla entre los dos modelos más tradicionales conocidos: las *ocupaciones informales*, donde un grupo de personas ocupa un área pública o privada con el único fin de vivienda, y las *parcelaciones informales*, donde existe un parcelador que parcela la tierra, de forma muchas veces precaria, y después vende los lotes. Esta “tercera alternativa” implica la ocupación de una finca a partir de un acuerdo comercial previo que incluye al dueño de la tierra, al parcelador y a los futuros habitantes. Pero estos últimos, en realidad, compran el derecho de ocupar el área y firman un documento de adquisición del lote con base en un plano. A partir del momento en que un número razonable de ventas se realiza, la ocupación del área se produce de forma articulada y rápida (son demarcados los lotes y algunas calles y los futuros moradores construyen sus viviendas). De esa forma, cuando la fiscalización municipal entra en acción (especialmente por denuncias), ya se han levantado buena parte de las residencias, creándose una situación muy difícil de revertir.

Este procedimiento revela una fuerte relación de complicidad entre los agentes implicados en la producción de la irregularidad. Por medio de ella, el dueño de la tierra encuentra una fórmula satisfactoria para dar un uso rápido y lucrativo a su terreno, y el parcelador se libra de la necesidad de cumplir con todas las exigencias municipales, promoviendo una iniciativa de bajo costo y, por lo tanto, de alto lucro. Desde el punto de vista de la población, es importante destacar que, a pesar de que es consciente de que no está comprando

las acciones de combate a la pobreza (Informe del Programa de Gestión Urbana – Habitat, ONU). Fue considerada por la Fundación Getúlio Vargas, en 2004, la 7ª ciudad, entre las brasileñas, con mejores condiciones para vivir y desarrollar carrera profesional (Revista Usted S/A, Editora Abril). También figura entre las 24 ciudades en todo el mundo con potencial de crecimiento económico (única ciudad brasileña indicada) – World Winning Cities, 2004 (www.portoalegre.rs.gov.br/infocidade).

⁴ Levantamiento realizado en 2004. Señala la identificación de cerca de 37 nuevas áreas irregulares en Porto Alegre durante el período de 2001 a 2004. Comparativamente, en el mismo período, fueron licenciadas 14 nuevas parcelaciones regulares.

un producto legal, recurre a esta alternativa por ser la única a la que tiene acceso en un sistema en que el poder público no dispone de recursos financieros suficientes para atender toda la demanda y donde el mercado es absolutamente restringido debido a los precios y a las dificultades de acceso al crédito⁵.

¿Hay alternativas para la administración pública municipal?

Tradicionalmente, los gestores públicos que tienen la responsabilidad de atender a la demanda habitacional y superar los problemas producidos por la informalidad, aplican cuatro alternativas diferentes. Bajo la óptica de la producción informal, invierten en programas de fiscalización preventivos y en programas de regularización de la tenencia de la tierra para remediar la situación. Desde el punto de vista de la ampliación del acceso a la tierra, la alternativa más anhelada es la construcción de una política de subsidios públicos que sea significativa. Por otra parte, del lado de la iniciativa privada, una estrategia muy utilizada también con este fin es la reducción de los parámetros urbanísticos legales como medio para rebajar costos de producción de los lotes urbanizados y, en consecuencia, de los precios finales de los terrenos.

Fiscalización

Se trata de contener la ocupación informal del territorio a través de una acción policial. Las limitaciones de este tipo de actuación son obvias: por un lado, los propios límites de la estructura administrativa de los gobiernos locales, en general absolutamente carentes de empleados, equipos y procesos de gestión adecuados para la tarea, y, por otro, las restricciones legales a que el municipio está sometido para contener la ocupación y penalizar a los promotores de la informalidad. Por último, y lo más significativo, la falta de alternativas de vivienda para la población que busca en el mercado informal la solución de este problema, lo que provoca una postura tolerante a la informalidad por parte de los poderes públicos locales.

⁵ La tierra urbanizada es muy cara en Porto Alegre, así como en las demás ciudades latinoamericanas. Un levantamiento realizado de lotes en oferta en el mercado apunta que el metro cuadrado de los terrenos provenientes de parcelaciones recientemente licenciadas (en el período de 1994 a 2005), a la venta en Porto Alegre, cuesta, en promedio, US\$55,00 (tamaño medio: 167m²). Estas parcelaciones (o loteos) están localizadas generalmente en la periferia urbana. Con relación a los precios en el mercado informal, se puede afirmar que mantienen una relación perversa con los practicados en el formal, pues quienes no consiguen pagar los precios del mercado formal, pagan un poco menos en el mercado informal, por un producto técnicamente muy inferior (Smolka, 2003).

Programa de Seguridad en la Tenencia

Este programa parte de la constatación de que la informalidad es el resultado de procesos de gestión y de desarrollo excluyentes, que necesitan ser superados. Por tanto, reconoce el derecho que tienen las personas a la ciudad y a los beneficios urbanos. Se constituye como una acción de carácter remedial que implica calificación urbana y regularización de la propiedad de la tierra.

En Porto Alegre se creó, en 1990, un Programa Municipal de Regularización de la tenencia de la tierra, que se destaca por su propósito de proceder a las acciones necesarias para la plena regularización de los asentamientos informales existentes en ese entonces. Dentro de este espíritu, en 1998 fue dirigido al Concejo Municipal un proyecto de ley instituyendo 98 Áreas de Especial Interés Social (AEIS), como primer paso para la regularización de estos asentamientos populares. Antes de ello, en 1996, fue creado el Núcleo de Regularización de Parcelaciones. A partir de allí, fueron activadas una serie de acciones que promovían la paulatina transición de algunos asentamientos hacia la llamada *ciudad legal*, los cuales recibieron incluso inversiones públicas para la creación de condiciones de vivienda más adecuadas, con implantación de sistemas de infraestructura básicos y equipamientos públicos como escuelas y plazas.

Estos esfuerzos emprendidos tuvieron como resultado una significativa mejoría en la calidad de vida de parte de las comunidades a las que estaba dirigido el programa, gracias a las inversiones realizadas en infraestructura y oferta de servicios. Sin embargo, en lo que se refiere a la titularidad de la tenencia de la tierra, los resultados aún no son significativos y, lo que es peor, no impidieron que la ciudad siguiera desarrollándose informalmente.

La reproducción continua de la informalidad, a pesar de los esfuerzos invertidos en las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, plantea la necesidad de un análisis más profundo. Evaluaciones empíricas señalan que, de cierta forma, al establecerse en Porto Alegre una clara política de regularización de los asentamientos informales, articulando acciones jurídicas e inversiones públicas en servicios e infraestructura, quedó también establecido un círculo vicioso de reproducción de la informalidad. Eso ocurre porque la población que adquiere lotes en una parcelación irregular, hoy lo hace contando con recibir apoyo del poder público para la superación de los problemas. Se verifica, por lo tanto, que los procedimientos relacionados con los procesos de regularización de la tenencia ya forman parte de la estructura de reproducción de la informalidad en Porto Alegre.

Esta cuestión es ilustrada por la inserción de apartados en los contratos particulares de compraventa de los lotes irregulares, que comprometen al poder público en su proceso de regularización. Ejemplo de ello es la Cláusula Cuarta del “Contrato Particular de Cesión y Transferencia de Derechos y Obligaciones Contractuales” del inmueble situado en una

parcelación informal en la carretera de la Costa Gama, en Porto Alegre. Tal cláusula establece que: “El cesionario es consciente de las condiciones del inmueble, bien como de las exigencias del Departamento Municipal de Vivienda (DEMHAB) para la transferencia del inmueble a su propio nombre”⁶.

Financiamiento público

En general es restringido, no tiene capacidad de atender toda la demanda. Se hace necesario evaluar los efectos de políticas de subsidio que impactan en el aumento del valor de la tierra. La tendencia es que esta oferta de recursos financieros sea rápidamente reconocida y asimilada por el mercado de tierras. Con esto, en la práctica, los precios de la tierra absorben estos subsidios, elevándose efectivamente (Porto Alegre, 2004).

Reducción de estándares urbanísticos

A través de las legislaciones de parcelación del suelo, muchos gestores públicos apostaron a lo largo de las últimas décadas a la reducción de parámetros urbanísticos como una forma de –rebajando el costo de producción del lote urbanizado– reducir su valor de venta, ampliando y diversificando de esta forma el mercado inmobiliario. Sin embargo, se verificó que, en general, esta economía en los costos de producción no surtió el efecto esperado y, finalmente, acabó generando mayores ganancias al emprendedor. En lo que se refiere al promedio del tamaño del lote, por ejemplo, el metro cuadrado en los lotes menores terminan costando más que el metro cuadrado en los terrenos mayores.

En Porto Alegre la Ley Complementaria 316/94 modificó en el Plan Director las exigencias de parámetros para parcelaciones. De un lote estándar de 10 m x 30 m (300 m²), se pasó a admitir lotes con 125 m². Esta situación se mantiene en el nuevo Plan Director (LC434/99) para los casos de parcelaciones de carácter social. En los demás casos, según el actual Plan Director, el lote estándar es de 150 m².

Por medio de una investigación reciente sobre los valores de la tierra en el Barrio Lombado Pinheiro en Porto Alegre, se constató que el metro cuadrado en los terrenos de cerca de 500 m² llega a ser, en promedio, 35% menor que el metro cuadrado en los terrenos con menos de 200 m². Este hecho ilustra bien la cuestión abordada.

⁶ Municipalidad de Porto Alegre, Expediente Único N. 002.294780.00.3.

Urbanizador Social: instrumento para la política urbana de Porto Alegre

En 1993, asociada a un movimiento de revisión del marco regulatorio de la política urbana en los diversos niveles institucionales, Porto Alegre inició una discusión sobre su Plan Director que, después de seis años de debates, fue aprobado en 1999. El Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental (PDDUA) presenta una concepción de desarrollo urbano caracterizada por: la compatibilidad del proceso de producción de la ciudad con la protección al medio ambiente ecológicamente equilibrado; por la introducción de la planificación participativa y por la incorporación de un abanico de instrumentos de política urbana provenientes de la Ley Orgánica Municipal, posteriormente avalada y ampliada por el Estatuto de la Ciudad, Ley Federal que se aprobaría solamente en 2001.

Incluido en los objetivos del PDDUA, se presenta el instrumento del Urbanizador Social como “emprendedor inmobiliario registrado en el municipio para realizar iniciativas de interés social en áreas identificadas por el municipio”⁷. En el mismo artículo legal, este concepto es complementado, estableciendo que el instrumento deberá ser utilizado en la “producción e implementación de parcelación del suelo o edificaciones destinadas a suplir la demanda habitacional prioritaria, o aun en la regularización de parcelaciones del suelo clasificadas como tales⁸ (...)”. Su concepción se vincula al objetivo de democratizar el acceso a la tierra, a través de la ampliación de la oferta de vivienda, en busca de soluciones alternativas a la producción informal existente.

El Urbanizador Social incorpora a la pauta de la política urbana el reconocimiento de la importancia del mercado informal de tierras, en la medida en que éste responde a buena parte de la población que hoy no es atendida ni por el Estado, ni por el mercado formal. De esta manera, busca comprender sus procesos de producción y atraer a los agentes involucrados en la informalidad, con el objetivo de establecer nuevas alternativas legales y ajustadas a la realidad.

Surge, por lo tanto, como un instrumento capaz de establecer un nuevo nivel, complementando las políticas tradicionales y creando un camino que cuenta con la articulación de los agentes implicados en la producción de la ciudad. Se presenta como un instrumento que, dirigido a la producción de lotes urbanizados en escala adecuada a la demanda de baja renta, establece nuevas reglas para la urbanización de carácter social, abarcando asociaciones públicas y privadas en una estrategia donde el poder público asume un carácter protagónico.

⁷ LC434/99, artículo 76, párrafo 4°.

⁸ LC434/99, artículo 76, párrafo 3°.

En este sentido, es importante resaltar que Porto Alegre ha avanzado en los últimos años en el concepto de asociación público-privada y ya ha obtenido significativos resultados, especialmente en la implantación de iniciativas económicas de gran impacto urbano. Este proceso viene madurando en las instancias de la administración pública, y ha creado rutinas y procedimientos que garantizan no sólo su legalidad sino también la aceptación de la sociedad en general, que es responsable de su aprobación y acompañamiento⁹. El cuadro político-social de Porto Alegre, obviamente, marca la diferencia con otras ciudades y crea condiciones para la estructuración de nuevos instrumentos.

La construcción inicial de los parámetros básicos del acuerdo para fines de urbanización social se dio, básicamente, desde la identificación de los aspectos relacionados con la actuación del poder público que agregaban costos innecesarios a la urbanización de la tierra. Así, se incluyó:

- ❖ La agilización de la aprobación y licenciamiento de las parcelaciones, a través de la tutela de los procesos por parte del poder público, garantizando celeridad y eficiencia.
- ❖ La posibilidad de flexibilización de parámetros urbanísticos y de exigencias técnicas para la ejecución de infraestructura –garantizadas las condiciones adecuadas de saneamiento– y la posibilidad de urbanización progresiva.
- ❖ La posibilidad de que el poder público se responsabilice por la elaboración de estudios ambientales y/o urbanísticos.
- ❖ La posibilidad de que el poder público autorice la Transferencia de Potencial Constructivo referente a las áreas públicas.

Todas estas “facilidades”, o parte de ellas, pueden ser aplicadas en el caso de urbanización social desde que el ahorro resultante sea transferido al valor de venta de los lotes, es decir, cabe al poder público establecer las condiciones de la *parceria** y garantizar el precio final del lote dentro de los márgenes esperados para el servicio al público al cual está destinado el programa.

Con relación al emprendedor, le corresponde en la *parceria*:

- ❖ Desarrollar los proyectos relacionados con la parcelación del suelo, de acuerdo con las directrices urbanísticas y ambientales definidas por el Municipio.

⁹ Gracias, principalmente, a los 16 años de maduración de procesos de participación directa de la población en la administración municipal, fundamentalmente de discusión del presupuesto municipal –el presupuesto participativo–, Porto Alegre dispone de diversas instancias formales de participación, como consejos, grupos de trabajo interinstitucionales, etc. A través de estas instancias, es posible acompañar y controlar la actuación del poder público municipal.

* Expresión consagrada en portugués que se refiere al trabajo en cooperación.

- ❖ Presentar la planilla de costos de la iniciativa, demostrando la relación entre el valor a ser invertido y el precio de los lotes para los futuros compradores.
- ❖ Realizar la urbanización de la iniciativa, atendiendo a las etapas de urbanización previamente definidas, cronogramas y proyectos complementarios aprobados.
- ❖ En casos especiales, más allá de la reducción del precio de los lotes, cabrá al emprendedor, atendiendo a los dispositivos de la *parceria*, dar alguna contrapartida al Municipio.

Desde el establecimiento de las condiciones de la *urbanización social*, que dependerán de la viabilidad urbanística y económica de la iniciativa, se constituye un acto administrativo negociado, denominado “Término de Compromiso”. Este “Término de Compromiso” incluirá, por lo menos, las siguientes precisiones:

- ❖ Etapas de la urbanización progresiva, con indicación de plazos y condiciones para su cumplimiento.
- ❖ Penalidades para las hipótesis de incumplimiento injustificado del acuerdo, que incluyen multa diaria y resarcimiento de los costos efectuados por el Municipio en caso de constatación de desvío de finalidad en la implantación de la parcelación.
- ❖ Aclaración de las obligaciones previstas para ambas partes.
- ❖ Indicación expresa del valor y de la forma de contrapartida adoptada en la *parceria*.

En su reglamentación, el Urbanizador Social prevé la indicación de las regiones prioritarias para su aplicación por el Municipio. Se trata, por lo tanto, de un instrumento que no sólo busca la canalización de los recursos privados hacia iniciativas dirigidas a las clases más pobres, sino que también establece una estrategia que rompe con las prácticas públicas tradicionales, caracterizadas por la liberalidad con relación a las zonas de la ciudad a ser exploradas por el mercado inmobiliario.

Las cuestiones descritas revelan que este instrumento exige, de hecho, una nueva actitud del poder público. Por un lado, con la introducción de esta nueva agenda, cabe al gestor un papel más propositivo, previendo los procesos de desarrollo y buscando soluciones sustentables. Por otro lado, a su abanico de responsabilidades se incorpora la búsqueda de *parcerias* con la iniciativa privada.

Por otra parte, es importante destacar que las *parcerias* establecidas a través del Urbanizador Social son dirigidas a un público específico, pues existe una parte de la población cuyos ingresos no permiten y nunca permitirán su entrada en el mercado de tierras como compradores de un lote. Éstos (los más pobres) deben ser el público al cual se dirijan las acciones de oferta de vivienda a costo cero o próximo a cero. La historia ha demostrado que la estrategia de vincular las inversiones públicas al servicio de las demandas de la población más carente es meritoria desde el punto de vista de la justicia social, pero insuficiente, pese

MAPA

Áreas indicadas para Urbanización Social

1

314

Cláudia Pilla DAMASIO

Fuente: Prefeitura Municipal de Porto Alegre



al amplio espectro de la demanda habitacional. Y es en este espacio –el de aquéllos que no están siendo atendidos por los recursos públicos, pero cuya capacidad de inversión hoy los empuja hacia el mercado informal– donde se sitúa el Urbanizador Social.

El Urbanizador Social fue instituido en Porto Alegre legalmente en julio de 2003. Desde entonces, su implementación recibe apoyo técnico y financiero del Instituto Lincoln, que reconoció en su concepción una iniciativa innovadora.

Urbanizador Social: desafíos para su implementación

La actuación institucional

En primer lugar, cabe destacar una serie de desafíos desde el punto de vista institucional. Ya fue destacado que el Urbanizador Social exige la superación de un modelo tradicional de coordinación de desarrollo de la ciudad, apuntando hacia nuevos papeles para el poder público, como inductor de procesos de urbanización y gestor de relaciones que normalmente se establecen bajo las reglas de libre mercado.

No obstante, también es necesario que las funciones tradicionales del poder público sean calificadas. En el proceso de contención de la ocupación informal del territorio de la ciudad, acciones más eficientes en el campo de la fiscalización, por ejemplo, son extremadamente necesarias. Urge, en este sentido, una reformulación de estas prácticas, aprovechando mejor los recursos públicos a través de acciones coordinadas con una política de acceso a la tierra. También es preciso el compromiso efectivo de más actores en este proceso de control del uso y ocupación del suelo, incluyendo el sector judicial y las instituciones que reglamentan las categorías profesionales que se relacionan con la producción de la informalidad urbana, como el Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (CREA) y el Consejo Regional de los Corredores de Inmuebles (CRECI).

En el campo normativo, cabe al poder público la definición de normas claras en relación con el uso y la ocupación del suelo, adecuadas al desarrollo ambientalmente sustentable. En este marco es necesario tener en cuenta que, por ejemplo, la delimitación de un perímetro urbano establece una señal clara al mercado de tierras: al definir las expectativas que los propietarios tendrán del uso de su tierra, queda definido también su valor de mercado. Por tanto, las posibles alteraciones de estos límites deben ser necesariamente acompañadas de procesos de recuperación y redistribución de la valorización inmobiliaria correspondiente, en nombre del equilibrio en la distribución de los beneficios y costos de la urbanización.

Por otro lado, aun desde el punto de vista institucional, para que el poder público pueda asumir una condición de *parceria* de una operación privada, es necesaria la compaginación de nuevas prácticas, donde los diversos sectores que componen la administración municipal trabajen articuladamente con el objetivo principal de promover una acción que sea positiva para la ciudad, pero también viable económicamente y atractiva desde el punto de vista empresarial, enfoque que tradicionalmente no forma parte del conjunto de preocupaciones de la administración pública. Cabe al poder público comprender las estrategias y la forma de actuación de la iniciativa privada para que pueda actuar como *parceiro*.

La capacidad de atracción del instrumento

A lo largo del proceso de implementación del Urbanizador Social se identificaron tres diferentes tipos de emprendedores que podrían incluirse en las acciones de urbanización social: emprendedores afirmados en el mercado inmobiliario, que producen para las clases más adineradas; pequeños emprendedores, que no consiguen entrar en el mercado inmobiliario y/o que trabajan de forma irregular, y cooperativas habitacionales autogestionarias. Para cada uno de los tipos de emprendedores hay que identificar las condiciones que puedan ser atractivas para la producción por medio del Urbanizador Social.

La concepción original del instrumento señalaba que su atractivo estaría en la participación del poder público como un facilitador, colaborando en la gestión de toda la iniciativa, ofreciendo orientación técnica y reduciendo de esa manera parte de los costos implicados en la producción de lotes.

Sin embargo, a lo largo de su implementación, esta situación se demostró insuficiente, lo que provocó la adopción de otras estrategias. Actualmente, el poder público ha incluido en la pauta del instrumento, además de esta colaboración en la gestión de la iniciativa, los siguientes elementos:

- ❖ La oferta de una línea de financiación, específica para la aplicación, por medio del Urbanizador Social, a través de la Caixa Econômica Federal (CEF), institución financiera pública responsable de la financiación de acciones de desarrollo urbano. Se trata de una línea de financiación dirigida a la demanda, cuyos recursos financieros son utilizados para la urbanización del emprendimiento.
- ❖ Su responsabilidad en la identificación y organización de las familias que serán las compradoras de los lotes, a través de un catastro público y de la selección realizada por la Caixa Econômica Federal.

Después de un año y medio de implementación del Urbanizador Social, estas condiciones han sido aparentemente atractivas para los pequeños emprendedores –aquellos que no tienen una actuación consolidada en el mercado inmobiliario regular–. Permiten, efectiva-

mente, su intervención en el mercado regular, pues se establece un nivel de riesgo asimilable por sus empresas, gracias al apoyo de la CEF y a la gestión de las familias compradoras por el poder público. En cuanto a las cooperativas habitacionales autogestionarias, el desafío para el gestor público está en trabajar con estructuras que son poco profesionales; para ello se hizo necesario un proceso paralelo de asesoría técnica a estos grupos.

En cuanto a los grandes emprendedores –*parceiros* más fáciles y seguros para trabajar desde el punto de vista público– se verifica que el instrumento no ha sido considerado suficientemente atractivo, en la medida en que éstos tienen oportunidades suficientes y más lucrativas en el mercado dirigido a las clases con ingresos más elevados. De esta forma, para la participación de este tipo de emprendedor, se exige del poder público una actuación diferenciada, basada en acciones coercitivas.

El precio de la tierra urbana

En razón de los altos precios en el mercado de tierras, la aplicación del Urbanizador Social se mostró impracticable en las áreas más centrales de la ciudad. Probablemente la situación sería distinta si existiesen prácticas consolidadas de utilización de instrumentos con capacidad de regulación del mercado, como las Áreas (o Zonas) de Especial Interés Social y la parcelación, edificación o utilización compulsorias. Así, en este primer momento, la aplicabilidad del instrumento acaba por restringirse a las áreas más periféricas, donde el precio de la tierra tiende a ser menor, pero aún muy elevado, teniendo en cuenta no sólo su localización sino también, muchas veces, la carencia de infraestructura para su plena utilización. De esta forma, el territorio del Urbanizador Social pasa a ser el mismo que cotidianamente es explotado por el mercado informal.

Se cree que una fuerte actuación pública por medio del Urbanizador Social acarreará una modificación significativa en la estructura de mercado de tierras de Porto Alegre¹⁰. A través de una actuación pública más contundente (identificando áreas prioritarias para ocupación, impidiendo la promoción de iniciativas informales y estableciendo *parcerias* con finalidad social) se trata de reducir las expectativas de ganancia de los propietarios.

Con respecto al precio de la tierra urbanizada, teniendo en cuenta que los altos precios tienen relación con su escasez, se apuesta a que una acción a escala, a través del Urbanizador Social, repercuta positivamente en la matriz de valores de lotes en la ciudad, reduciendo, por la ampliación de la oferta, los valores de mercado, independientemente del control por el poder público.

¹⁰ En este sentido, se trabaja con la producción de cerca de 2.500 lotes al año.

La injusta distribución de los costos y beneficios de la urbanización

El proceso de desarrollo de nuestras ciudades está marcado por procedimientos especulativos y fuertes desigualdades sociales, expresadas en el territorio por inequidades en la oferta de infraestructura y servicios urbanos. El aporte de recursos públicos en este proceso genera por sí solo diferencias que son automáticamente asimiladas por el desnivel de precios de la tierra: son privatizadas por sus propietarios. Asimismo, la definición de normas más o menos permisivas de uso del suelo –de competencia del gestor público– también interfiere directamente en el valor de la tierra, privilegiando a algunos en detrimento de otros.

Este marco apunta hacia la necesidad de la institución de instrumentos que capten la valorización del suelo atribuida al esfuerzo público y/o de la comunidad y que la distribuyan. Las políticas de este tipo deben ser encaradas como estrategias oportunas para la regulación del mercado de tierras y para la financiación del desarrollo urbano, mucho más que para simplemente fortalecer este carácter redistributivo.

Con este objetivo, se impone a Porto Alegre la inclusión de esta plataforma en su política urbana. Como un primer paso en esta dirección se propone la implantación de una *Operación Urbana Consorciada*¹¹ para una región periférica de la ciudad, extremadamente presionada por procesos de ocupación informal, con carencia de infraestructura y con capacidad de aumento de la densidad de ocupación del suelo¹². Se trata, por tanto, de una región que, al estructurarse, podrá sufrir un típico proceso de enriquecimiento intencional de parte de los propietarios de tierra, conflictos ambientales y segregación socioespacial. En este marco, la promoción de un desarrollo equilibrado, que establezca la mezcla de usos del suelo articulado a programas de generación de renta, a la preservación ambiental y a la oferta de infraestructura y servicios urbanos se convirtió en un desafío. Para ello se diseñó una *Operación Urbana Consorciada* con los siguientes principios:

- ❖ Fortalecimiento del papel del poder público como gestor de los procesos de desarrollo.
- ❖ Sustentabilidad ambiental, económica y social como responsabilidad compartida por todos.
- ❖ Predominio del interés público sobre el interés privado.
- ❖ Justa distribución de los costos y beneficios de la urbanización.
- ❖ Procesos de urbanización y edificación sin enriquecimiento intencional.

¹¹ Una *Operação Urbana Consorciada* es la totalidad de intervenciones y medidas coordinadas por la administración municipal, con la participación de propietarios, habitantes, usuarios permanentes e inversionistas privados, con el objetivo de alcanzar transformaciones urbanas estructurales, mejoramientos sociales y beneficios ambientales en un área determinada. (Estatuto de la Ciudad. Ley Federal 10.257/2001, art. 32 párrafo 1°).

¹² Se trata del barrio Lomba do Pinheiro.

A partir de estos principios fueron establecidas las principales características para su implementación:

- ❖ Delimitación territorial.
- ❖ Constitución de *parcerias*.
- ❖ Implantación gradual de infraestructura y servicios urbanos compatibilizada con las *parcerias* consolidadas.
- ❖ Utilización de los siguientes instrumentos: Urbanizador Social, Áreas de Especial Interés Social, Áreas Urbanas de Ocupación Prioritaria, Áreas de Especial Interés Ambiental y Cambio Oneroso de Uso¹³.

Desde un plan de desarrollo urbano-ambiental y de la construcción de una *Operación Urbana Consorciada* con tales características, se intenta establecer una experiencia diferenciada que puede servir no sólo como referencia para otras regiones de la ciudad que estén pasando por procesos semejantes, sino también para elevar la política urbana de Porto Alegre a un nuevo nivel. Resta al poder público local tener la capacidad y la audacia necesaria para implantar tal experiencia y evaluar sus resultados.

Urbanizador Social: avances en su implementación

Para que el Urbanizador Social se constituya en un instrumento que establezca, de hecho, un nuevo nivel para la política urbana de Porto Alegre, es necesario avanzar aún más. A pesar de ser aparentemente simple, se trata de un instrumento que implica rupturas y, por esta razón, precisa tiempo para madurar.

Desde el punto de vista institucional, a partir de su aprobación en julio de 2003, mucho tuvo que ser desarrollado con el fin de preparar la institución pública para la aplicación del instrumento: la elaboración de un decreto que reglamentara diversos apartados de la ley; la construcción jurídica de una minuta básica de términos de compromiso; la definición de las formas de tramitación de los proyectos relacionados con *parcerias* y otras cuestiones; la calificación de cuadros técnicos, representantes de los diversos sectores de la Municipalidad, a través de exposiciones, cursos, seminarios, talleres, publicaciones, etc. Para todo ello, el apoyo del Instituto Lincoln ha sido extremadamente importante, no sólo por el aporte financiero, sino especialmente por la orientación técnica, que es fundamental en un proceso innovador.

¹³ Con excepción del “Cambio Oneroso de Uso”, son todos instrumentos existentes en la legislación urbana de Porto Alegre.

Desde el punto de vista pragmático, las principales tareas que se imponen al poder público son la identificación de las áreas prioritarias para fines de urbanización social y el fortalecimiento de su capacidad de interlocución con los diferentes agentes implicados. En este sentido fueron identificados tres sectores prioritarios, estudiados y detallados desde el punto de vista urbanístico y ambiental, detectando sectores internos, áreas de preservación ambiental, fincas vacantes, posibles carencias de infraestructura y equipamientos urbanos, que buscan prever el proceso de urbanización y señalar los elementos importantes que deben estar presentes en las futuras *parcerias*.

En esta anticipación del proceso de urbanización, el poder público intentó exhaustivamente identificar necesidades futuras de inversiones con el propósito de que la región quede estructurada para el fin social al que se destina, además de crear las bases para la promoción de una ocupación ambientalmente sostenible del territorio.

Después de esta identificación y análisis, estos sectores urbanos fueron promulgados como “sectores prioritarios para fines de urbanización social”, por medio de un edicto público que invitaba a los propietarios de fincas allí localizadas a registrar sus propiedades en el “Catastro de Propiedades Prioritarias para Fines de Urbanización Social”. Paralelamente se pasó a identificar a estos propietarios a través de los catastros de las Secretarías Municipales de Hacienda y de Planificación, con el objetivo de fortalecer el diálogo. También fue lanzado otro edicto, que llamaba a los emprendedores que estuviesen dispuestos a incluirse en *parcerias* por medio del Urbanizador Social. El objetivo era mapear a estos agentes y articularlos en nuevas *parcerias*.

Complementariamente, para cerrar la articulación entre los agentes implicados, fue aplicada una encuesta cualitativa entre las familias que constituían el público destinatario del programa, tratando de identificar de forma clara su capacidad de inversión y sus necesidades básicas para que fuera posible constituir un producto que atendiera sus expectativas. El resultado de esta encuesta¹⁴ aún está en proceso de análisis, pero evaluaciones preliminares ya señalan un número significativo de familias que se interesarían por productos a través del Urbanizador Social, porque actualmente pagan alquiler¹⁵, residen en viviendas prestadas o en áreas irregulares que no ofrecen condiciones satisfactorias.

¹⁴ La encuesta se está desarrollando a través del análisis de cuestionarios dirigidos a las familias que están empadronadas por el Departamento Municipal de Habitación para adquisición de un inmueble a través del Programa de Arrendamiento Habitacional de la Caixa Econômica Federal.

¹⁵ De las primeras 900 familias analizadas, 52,56% respondieron que pagan alquiler; de éstas, 10,20% pagan hasta US\$37,00, 68,96% pagan de US\$37,00 a US\$110,00 y 20,84% pagan más de US\$110,00 al mes.

A partir de estos movimientos están en proceso de trabajo en Porto Alegre cinco experiencias piloto puntuales, que se encuentran en distintos niveles de maduración. Los avances de estas experiencias ya demuestran la viabilidad del instrumento.

La experiencia más adelantada se está constituyendo con un pequeño emprendedor –que siempre trabajó en los límites de la legalidad–. En ella, el desafío está precisamente en la asimilación de un *parceiro* de este tipo, muy distinto a los que normalmente trabajan con la Municipalidad. La experiencia ha demostrado que aún tenemos mucho que aprender con relación a las prácticas y a las estrategias de un tipo de emprendedor como éste. No reconocer su sagacidad e intentar encuadrarlo en los apartados tradicionales de la administración pública constituiría una negación del propio instrumento Urbanizador Social.

Esta *parceria*, que aún se encuentra en una etapa de definiciones finales, señala la posibilidad de producción de un lote urbanizado a un valor cerca de un 40% menor que los usuales en el mercado actual. Eso ocurre principalmente gracias a la reducción de algunos costos de urbanización, al papel gestor del poder público –especialmente en la inclusión en el catastro de los futuros compradores de los lotes–, a la línea de financiación por medio de la Caixa Econômica Federal y a la definición de una remuneración menor para el emprendedor.

A pesar de los avances y del actual nivel de maduración del Urbanizador Social, cuando las primeras *parcerias* comienzan a formarse, el instrumento está atravesando un momento crítico. Después de 16 años de la misma matriz política en el gobierno, Porto Alegre pasa por un proceso de cambio que genera, sin duda, incertidumbres y cautela. Cabe a los representantes del nuevo gobierno señalar claramente a la sociedad su compromiso con la política del instrumento o que presente su propia estrategia, para que ésta pueda seguir su rumbo de consolidación.

Consideraciones finales

La irregularidad urbana es, mucho más que sólo el resultado de la pobreza, fruto de un sistema complejo y consolidado que promueve el desarrollo excluyente de nuestras ciudades. No es casualidad que el mercado de tierras esté orientado hacia las clases acomodadas, que el precio de la tierra sea tan alto, que las ciudades –incluso aquellas que cuentan con gobiernos de izquierdas, que le dan prioridad a la defensa de los intereses de los pobres– se desarrollen, en general, a través de procesos especulativos. No es posible enfrentar el problema de la irregularidad urbana en nuestras ciudades sin intervenir en las reglas actuales del juego del desarrollo urbano. Sin embargo, no son imposibles las soluciones y, en este sentido, las gestiones públicas locales juegan un papel importante.

En estas nuevas reglas del juego, el Estado debe asumir un papel protagónico en la gestión del desarrollo urbano y en la defensa del interés público. La crítica a los métodos tradicionales de planificación normativa, muchas veces lleva a la defensa de la desregulación y de la ausencia del Estado, entregando la conducción del proceso de urbanización al mercado. Sin embargo, especialmente en un escenario donde los diferentes agentes implicados en la urbanización son articulados asociativamente, la presencia del Estado es fundamental para garantizar la supremacía del interés público.

La constitución de líneas de financiación adecuadas a la urbanización social se hace imprescindible para la promoción de las *parcerias*. Este aspecto no formaba parte de la pauta inicial del Urbanizador Social en Porto Alegre; sin embargo, desde los primeros contactos, se identificó que ésta era una cuestión crucial, especialmente para llevar adelante la idea de incorporar pequeños emprendedores al proceso.

En el campo de la gestión, la correspondiente construcción de procesos de fiscalización más eficientes que actúen contra la reproducción de la informalidad, es también una importante tarea. Es inconcebible que sólo a través de la mayor oferta de alternativas de acceso a la tierra sea detenida la producción informal. Por el contrario, mientras no haya una actuación más incisiva de exigencia a la producción informal, no habrá condiciones para el fortalecimiento de las acciones de urbanización social.

Por último, hay que registrar la importancia de que el Urbanizador Social se constituya como un programa institucional, fortalecido por todas las instancias gubernamentales. La toma de decisión sobre las bases con que se enfrentará la informalidad urbana, la conciencia sobre la importancia del tema y sobre el papel que el Poder Público debe asumir, constituyen los aspectos mínimos de un pacto gubernamental imprescindible para el avance de la implementación del instrumento y para la concreción de los principios que constituyen su objetivo.

PORTO ALEGRE, BRASIL, MAYO DE 2005

Referencias Bibliográficas

CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina*.
Disponibile en: www.eclac.org

GREEN, E. (coord.) (2004). *Irregularidade fundiária em Porto Alegre por Região de Planejamento: mapeamento e caracterização*. Municipalidad de Porto Alegre: Secretaría de Planeamiento Municipal.

PORTO ALEGRE, PREFEITURA MUNICIPAL (2003). *Porto Alegre – Títulos e Conquistas*.

PORTO ALEGRE, MUNICIPALIDAD DE (2004). *Acesso legal à terra urbana e à cidade*. Entrevista de Martim O. Smolka. Porto Alegre.

SMOLKA, M. (2003). Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. En E. Fernández y B. Alfonsin (coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey.

UN – HABITAT (2003). *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*. Nairobi, Kenya: UN-Habitat. Disponible en: www.unhabitat.org o www.unon.org