

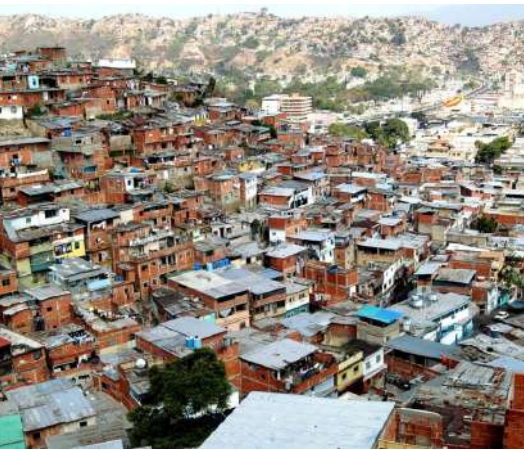
WEBINÁRIOS

Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil II



Org: Edésio Fernandes





WEBINÁRIOS

Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil II

Org: Edésio Fernandes

Webinários constantes desta publicação:

SEPTIMO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

“LOTDS - LEI DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E A AÇÃO DAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS NO URUGUAI”

DIA 25/01 ÀS 17H BRT

Stella Zuccolini
Arquiteta, especialista em Políticas de Solo Urbano, diretora de Cooperação Departamental na Direção Nacional de Ordenamento Territorial do Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente.

Salvador Schelotto
Arquiteto e professor universitário. Foi reitor da Faculdade de Arquitetura, Diretor Nacional de Urbanismo e Ordenamento Territorial do Uruguai e de Planejamento do Município de Montevideú.

Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy

Letícia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

Mediação

Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom



OITAVO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

“LEIS E POLÍTICAS URBANAS E AMBIENTAIS NA COSTA RICA: CONQUISTAS E DESAFIOS”

DIA 01/03 ÀS 17H BRT

Marcela Román Forastelli
Mestra em Economia e especialista em Política Fundiária. Professora e pesquisadora em Economia Urbana na Escola de Economia da Universidade da Costa Rica e no Lincoln Institute of Land Policy.

Erick Solano Coto
Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca. Professor da Cátedra de Direito Administrativo e do Mestrado em Direito Público da Universidade da Costa Rica. Presidente Executivo do INVU.

Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy

Letícia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

Mediação

Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom



Webinários constantes desta publicação:

NONO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICA FUNDIÁRIA, URBANA E HABITACIONAL EM TEMPOS DE MUDANÇAS POLÍTICAS: QUESTÕES DA BOLÍVIA"

DIA 19/04 ÀS 17H BRT

Mediação



Jorge Antônio Erick Sainz Cardona
Arquiteto PhD e decano da Faculdade de Arquitetura da Universidade Maior de San Andrés, em La Paz, na Bolívia.



Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Juan E. Cabrera
Diretor do Centro de Pesquisas em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Privada Boliviana e fundador do Instituto Boliviano de Urbanismo.



Letícia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

 **Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom**

11º WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"PLANEJAMENTO TERRITORIAL, GESTÃO URBANA E MUDANÇAS JURÍDICAS EM CUBA"

DIA 14/06 ÀS 17H BRT

Mediação



Gina Rey Rodriguez
Arquiteta, doutora em Ciências Técnicas, professora de Urbanismo e pesquisadora da Faculdade de Arquitetura da Universidade Tecnológica de Havana.



Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Ricardo Núñez Fernández
Economista, mestre em Gestão Urbana, doutor em Ciências em Administração e oficial do Programa de Desenvolvimento Humano Local do PNUD Cuba.

 **Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom**

Webinários constantes desta publicação:

12º WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICA URBANA EM UM CONTEXTO DE CRISE POLÍTICA: O CASO DA VENEZUELA"

DIA 12/07 ÀS 17H BRT

Zulay Briceño
Arquiteta, mestre em Gestão da Construção e especialista em Gestão Técnica do Ambiente Urbano.

Zulma Bolívar
Urbanista, especialista em Instrumentos de Desenho Urbano, Desenvolvimento Local, Planejamento Estratégico e Gestão Territorial.

Mediação

Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy

 Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

A transmissão do evento será realizada pela plataforma **ZOOM**

13º WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICA URBANA E TERRITORIAL NA GUATEMALA"

DIA 16/08 ÀS 17H BRT

Jean-Roch Lebeau
Engenheiro agrimensor com especialização em Administração de Terras e Ordenamento do Território.

Mediação

Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy

 Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

A transmissão do evento será realizada pela plataforma **ZOOM**

Webinários constantes desta publicação:

IBDU - SESSÃO ESPECIAL PORTUGAL

"DIREITO DO URBANISMO EM PORTUGAL: PRINCÍPIOS, INSTITUTOS E TENDÊNCIAS - E RELAÇÕES COM O BRASIL"

DIA 03/05 DAS 11H ÀS 13H BRT

Mediação



Cláudio Monteiro
Juiz do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal e professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.



Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

 **Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom**

SUMÁRIO

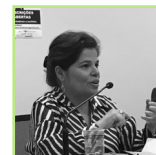
- 09** **Apresentação**
- 12** **Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina:
Lições para o Brasil II**
Edésio Fernandes
- 17** **LOTDS - Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável,
Políticas de Habitação e a Ação das Cooperativas Habitacionais no Uruguai**
Stella Zuccolini e Salvador Scholotto
- 34** **Leis e Políticas Urbanas e Ambientais na Costa Rica: Conquistas e Desafios**
Marcela Román Forastelli e Erick Solano Coto
- 51** **Política Fundiária, Urbana e Habitacional em Tempos de Mudanças Políticas:
Questões da Bolívia**
Jorge Antonio Erick Sainz Cardona e Juan E. Cabrera
- 64** **Planejamento Territorial, Gestão Urbana e Mudanças Jurídicas em Cuba**
Gina Rey Rodriguez e Ricardo Núñez Fernández
- 89** **Política Urbana em um Contexto de Crise Política: o Caso da Venezuela**
Zulay Briceño e Zulma Bolívar
- 108** **Política Urbana e Territorial na Guatemala**
Jean-Roch Lebeau
- 128** **Direito do Urbanismo em Portugal: Princípios, Institutos e Tendências
- Relações com o Brasil**
Claudio Monteiro

APRESENTAÇÃO

Betânia de Moraes Alfonsin – Diretora Geral do IBDU



Fernanda Carolina Costa – Vice Diretora Geral IBDU



Helena Duarte Marques – Coordenadora Executiva do IBDU



A partir do sucesso do primeiro volume, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU com muito orgulho e satisfação promove a publicação *Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil II*.

Desde sua fundação, o IBDU sempre se posicionou publicamente a favor da reforma urbana e foi um ator social, principalmente por meio de seus/as associados/as, no processo de tramitação e aprovação do Estatuto da Cidade, que agora em 2021 completou 20 anos. Promover e disseminar conhecimento sobre Direito Urbanístico tanto no país, como na América Latina, é do maior interesse para o Instituto.

O IBDU está presente e se faz ouvir como um importante ator social na luta pelo direito à cidade. Tem atuado de diversas formas: com produção e disseminação de conhecimento por meio de pesquisas em parcerias com universidades; por meio da incidência nos tribunais e em processos legislativos; através da elaboração de notas técnicas; elaboração de políticas públicas; e na promoção de processos de capacitação de profissionais atuantes na temática do Direito Urbanístico. Esse trabalho incide e influencia os órgãos do Sistema de Justiça, os operadores do Direito e os Poderes Executivo e Legislativo.

Somos um importante ator na produção de conhecimento técnico e científico na área de Direito Urbanístico. Além disso, o IBDU possui forte atuação política e engajamento crítico, posicionando-se para contribuir com o avanço dos direitos sociais e em defesa da democracia no Brasil. Desta forma, entendemos que desde o impeachment da Presidenta Dilma, em 2016, o Brasil vive

¹ Para mais dados a respeito do tema, bem como para aprofundar esta avaliação, ver: ALFONSIN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina; MARIUSSI, Ivone Fátima; MADALOSSO, Fernanda; BERNI, Paulo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, p. 229-254, 2000. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337/26015>. Acesso em: 10 nov. 2021.

um processo de desdemocratização¹ que tem seus efeitos na Política Urbana, com alteração do marco legal construído e conquistado, especialmente no que diz respeito à regulação da propriedade privada. Neste contexto adverso com ataques frontais às conquistas do campo democrático na construção de uma política urbana comprometida com o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, que, a partir de uma mudança estatutária e de direção, o IBDU passa a ter uma incidência mais efetiva na cena política brasileira.

Desde 2018 o IBDU passou a se colocar publicamente de forma a defender a proibição do retrocesso em matéria urbanística, em um reposicionamento que parte da compreensão da importância estratégica da resistência da sociedade civil nesse momento histórico.

Em 2020 o contexto da crise sanitária, social e econômica gerada pelo Covid-19, impôs um novo desafio ao Instituto. Desde o início da pandemia direcionamos parte de nossa atuação para contribuir com articulações nacionais e locais de prevenção de situação dos despejos e remoções forçadas que atingem a população mais pobre e vulnerável dos grandes centros urbanos.

A partir da possibilidade de realizar encontros e debates de forma virtual, passamos a desenvolver, sob a liderança do associado Edésio Fernandes, debates mensais sobre o “estado da arte” da política urbana em diferentes países na América Latina. Com efeito, o IBDU acredita que os movimentos que se observam hoje, no Brasil, não são isolados, uma particularidade da história de nosso país, mas, ao contrário, são exemplos emblemáticos de tendências internacionais que demonstram a importância, na atual fase de capitalismo sob dominância financeira, de uniformizar regimes jurídicos para permitir a financeirização da cidade e a transformação da terra num importante ativo financeiro em escala global.

A riqueza do projeto desenvolvido por Edésio Fernandes é demonstrar a diversidade desse processo na América Latina, região mais urbanizada e desigual do planeta, percebida hoje como uma fronteira importante para a expansão dos negócios imobiliários e reprodução do capital financeiro internacional. É possível observar movimentos de resistência importantes, com a construção de ordens jurídicas voltadas à garantia do direito à cidade e do cumprimento da função social da propriedade, como é possível perceber que alguns países sucumbiram à inflexão ultra-liberal na política urbana². Os altos níveis de desigualdade enfrentados pelos países do continente são um dos principais obstáculos para que a região alcance um desenvolvimento urbano sustentável. A desigualdade na América Latina e no Caribe afeta principalmente as áreas urbanas e, embora uma redução na desigualdade não possa ser ignorada, não tem sido suficiente para erradicar as desigualdades espaciais, vividas em bolsões de pobreza urbana, assentamentos informais e violência.

² Para melhor compreensão do termo, bem como aprofundamento desse debate, ver: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/as-metrolopes-e-o-direito-a-cidade-na-inflexao-ultraliberal-da-ordem-urbana-brasileira-texto-para-discussao/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Analisando os casos do Uruguai, da Costa Rica, da Bolívia, de Cuba, da Guatemala e da Venezuela o IBDU promoveu, sob a coordenação de Edésio Fernandes e com a participação de notórios juristas e urbanistas destes países, uma série de webinários que aportaram olhares abrangente sobre a cidade e seus grandes desafios. Temas relacionados às dimensões social, ambiental, demográfica e econômica do desenvolvimento urbano, à segregação urbana e informalidade, e à economia do solo urbano e governança foram abordados nos debates, contribuindo para a reflexão e a pesquisa em Direito Urbanístico comparado que apresentamos aqui.

Ademais, realizou-se uma importante sessão especial sobre urbanismo em Portugal, debatendo os princípios, institutos e tendências e as relações com a legislação brasileira. Este Webinário contou com a ilustre participação de Claudio Monteiro, Juiz do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal.

Todos estes ricos debates também estão disponíveis em formato de vídeo no canal do Youtube do IBDU!

Desejamos uma ótima leitura!

Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil II

Edésio Fernandes

Entre 2020 e 2021, em plena pandemia - e por causa dela -, organizei para o IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico uma série muito bem sucedida de Webinários para explorar alguns temas centrais das discussões sobre política fundiária, gestão urbana e Direito Urbanístico em 12 países latino-americanos.

Os ricos materiais produzidos pelos convidados das seis primeiras sessões - Argentina, Peru, Equador, Colômbia, México, Chile, Uruguai e Costa Rica - já foram organizados e se encontram disponibilizados nesta excelente publicação:



Versão digital que pode ser acessada aqui:

https://issuu.com/edesiofernandes/docs/webinario_licoes-para-o-brasil_i

A publicação foi muito bem recebida e tem sido amplamente utilizada desde então, tendo inclusive merecido um destaque **13** especial em matéria do prestigiado Le Monde Diplomatique Brasil



<https://diplomatique.org.br/direito-urbanistico-e-politica-urbana-em-tempos-de-pandemia/>

Esta segunda publicação organiza os materiais, igualmente ricos, preparados e apresentados pelos convidados que participaram dos seis Webinários subsequentes promovidos em 2021: Uruguai, Costa Rica, Bolívia, Cuba, Venezuela e Guatemala.

A Introdução que escrevi para a primeira publicação vale para esta também e não é necessário repeti-la, já que se trata de um único projeto. Basta dizer que, juntas, as duas publicações oferecem um amplo, profundo e detalhado panorama, informativo e crítico, dos principais processos que têm acontecido em boa parte da América Latina no campo do Direito Urbanístico, e que oferecem tantas lições para o Brasil.

O caso do Uruguai discutiu as políticas de produção habitação no país ao longo de quase um século, com destaque para um processo ainda pouco explorado no Brasil: a ação das cooperativas habitacionais, que ao longo de mais de 50 anos têm efetivamente contribuído para oferecer condições de acesso à terra e à moradia para os mais pobres, assim como para o fortalecimento dos processos de mobilização social e coesão comunitária. Dois outros aspectos originais da experiência do Uruguai têm sido a articulação conceitual, jurídica e institucional entre a ordem urbanística e a ordem ambiental, bem como a maneira como a ordem jurídico-urbanística e ambiental do país tem sido diretamente relacionada com a ordem do Direito Internacional, incorporando os termos de tratados, convenções e cartas internacionais – especialmente de forma a fazer com que as políticas territoriais do país reflitam os desafios dos processos de mudança climática e aquecimento global.

O caso da Costa Rica destacou o compromisso histórico e bem-sucedido do país de promover recuperação da cobertura vegetal, estimular a biodiversidade, reduzir emissões de gases, minimizar impactos dos desastres extremos e apostar na economia verde: nessas questões, o país está anos na frente do Brasil e demais países da região. A parceria entre o setor estatal e o setor comunitário na produção habitacional de interesse social ao longo de décadas tem sido fundamental, ainda que insuficiente, e há demandas de revisão das leis urbanísticas para permitir maior densidade de ocupação, maior integração das políticas territoriais com as políticas de transporte e mobilidade, bem como uma solução mais adequada

para o planejamento metropolitano. Contudo, a pandemia colocou em xeque o modelo que tem permitido esse equilíbrio raro entre o social, o econômico, o urbano e o ambiental, já que boa parte dos recursos que permitiam as econômicas necessárias para a maior regulação dos direitos individuais e propriedade advêm do turismo internacional, atividade cujo futuro ainda é incerto.

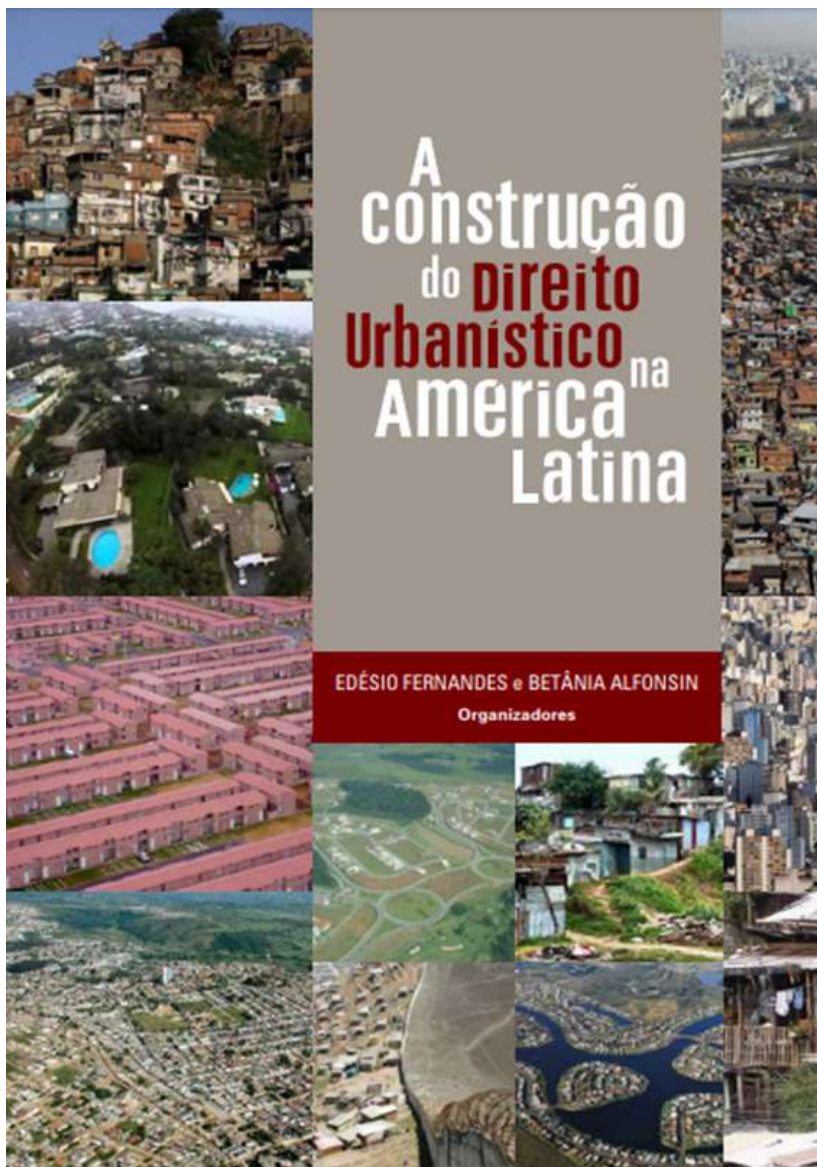
A discussão do caso da Bolívia destacou as dificuldades enfrentadas no país para a construção de uma política urbana nacional em que pese a grande e crescente concentração populacional nas cidades, fenômeno que tem se dado em grande medida através de processos informais de acesso ao solo e à moradia - fomentando um mercado imobiliário informal cada vez mais dinâmico e levando a uma enorme expansão de uma mancha urbana fragmentada e a processos de segregação socioespacial. A base constitucional da questão urbana no país ainda é precária e mesmo os governos progressistas têm tido maior facilidade para discutir as questões rural, campesina e indígena do que a questão urbana, sendo que soluções coletivas que têm sido tentadas em outras áreas não têm sido estendidas para as áreas urbanas, onde ainda prevalece o paradigma tradicional da propriedade individual. Tensões políticas, étnicas e sociais renovadas tendem a ser agravadas com o avanço dos processos de mudanças climáticas e desastres extremos no país.

Qualquer discussão sobre Cuba tem necessariamente de destacar o enorme impacto cumulativo do infame embargo comercial imposto ao país pelos EUA, gerando, agravando e/ou renovando um conjunto de sérios problemas econômicos, sociais, ambientais e energéticos - quadro que se torna ainda mais preocupante no contexto dos processos de mudança climática em curso que não tem poupado Cuba. O sucesso relativo das políticas de saúde e educação não atinge plenamente o setor da moradia, mas o país tem se empenhado na formulação de um Plano de Ação Nacional e na aprovação de uma Nova Agenda Urbana compatível com os documentos internacionais, apostando nas possibilidades do rico patrimônio cultural do país e ampliando o escopo da participação popular. O desafio da gestão urbana eficiente se torna cada vez maior, especialmente em um país onde o controle da propriedade do solo pelo Estado ainda é muito significativo.

O caso da Venezuela, país em crise profunda há tempos como dados de diversas fontes revelam, certamente suscita diversas questões, uma delas sendo a natureza do planejamento urbano praticado naquele país - e demais países da América Latina. Talvez mais do que outros, a Venezuela tinha uma tradição histórica de planejamento urbano, e para muitos os problemas urbanos do país decorrem não da falta de planejamento, mas do tipo de planejamento que era proposto e implementado nas cidades. Contudo, longe de mudar esse quadro, as mudanças promovidas desde o controvertido Governo Chávez têm agravado a precariedade da moradia social e da gestão urbana no país. Uma plena renovação dos processos político-institucionais é o enorme desafio colocado para que a questão urbana seja tratada de maneira mais adequada.

Ainda que menor do que o que tem acontecido na região, o processo de urbanização na Guatemala tem crescido nos últimos anos - já tendo ultrapassado os 50% - sobretudo através de processos informais, gerando um déficit habitacional crescente e o aumento da pobreza social, assim como um processo preocupante de imigração - os chamados "refugiados do clima". O desafio da articulação entre política, legislação e gestão urbana, comum a todos os países latino-americanos, é também uma questão a ser enfrentada pelo país, mas até agora as tentativas têm sido tímidas e ficam aquém dos esforços de outros países na América Central.

Além desses 12 casos, aproveito novamente para lembrar uma publicação anterior sobre a mesma temática, cobrindo 19 países latino-americanos:



Versão digital disponível aqui:

<https://issuu.com/edesiofernandes/docs/construcao-direito-urb-americalatin/2>

Além dos 12 casos latino-americanos, achei por bem aproveitar esta oportunidade para incluir nesta publicação o material fascinante preparado pelo Professor Claudio Monteiro para um Webinário especial que organizei sobre o atual estado do Direito Urbanístico em Portugal e suas relações com a ordem jurídica, histórica e contemporânea, do Brasil.

A pandemia certamente trouxe à tona com um vigor incomparável a importância da questão da moradia nas cidades, a relação inescapável entre política de saúde e política de moradia, assim como a centralidade da questão fundiária para toda essa reflexão articulada sobre processos e políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano. Aprender as muitas lições dessa experiência histórica tão traumática se faz crucial e urgente – para enfrentamento do que parece ser a última etapa da atual pandemia, prevenção de futuras pandemias já previstas, bem como preparação das cidades e sociedades para os impactos cada vez mais evidentes dos processos de mudança climática e proliferação de desastres.

Com estas duas publicações dos conteúdos dos Webinários, espero ter contribuído para a renovação dos laços acadêmicos, institucionais, culturais e pessoais que unem juristas e urbanistas latino-americanos, assim como para o fortalecimento do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

SÉTIMO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

“LOTDS - LEI DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E A AÇÃO DAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS NO URUGUAI”

DIA 25/01 ÀS 17H BRT



Stella Zuccolini

Arquiteta, especialista em Políticas de Solo Urbano, diretora de Cooperação Departamental na Direção Nacional de Ordenamento Territorial do Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente.



Salvador Schelotto

Arquiteto e professor universitário. Foi reitor da Faculdade de Arquitetura, Diretor Nacional de Urbanismo e Ordenamento Territorial do Uruguai e de Planejamento do Município de Montevideu.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



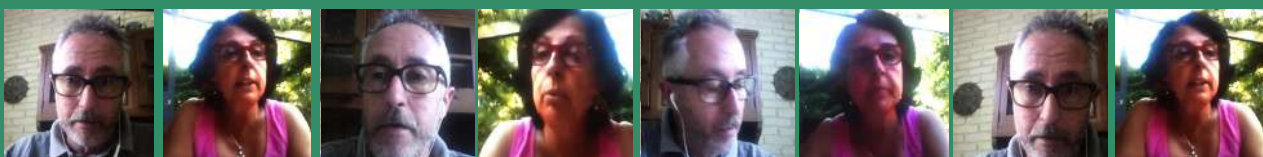
Leticia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para

contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom



I - LOTDS - Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, Políticas de Habitação e a Ação das Cooperativas Habitacionais no Uruguai

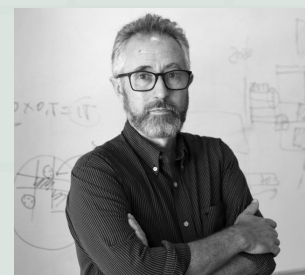
Stella Zuccolini

Arquiteta, especialista em políticas de solo urbano, Diretora de Cooperação Departamental na Direção Nacional de Ordenamento Territorial do Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente

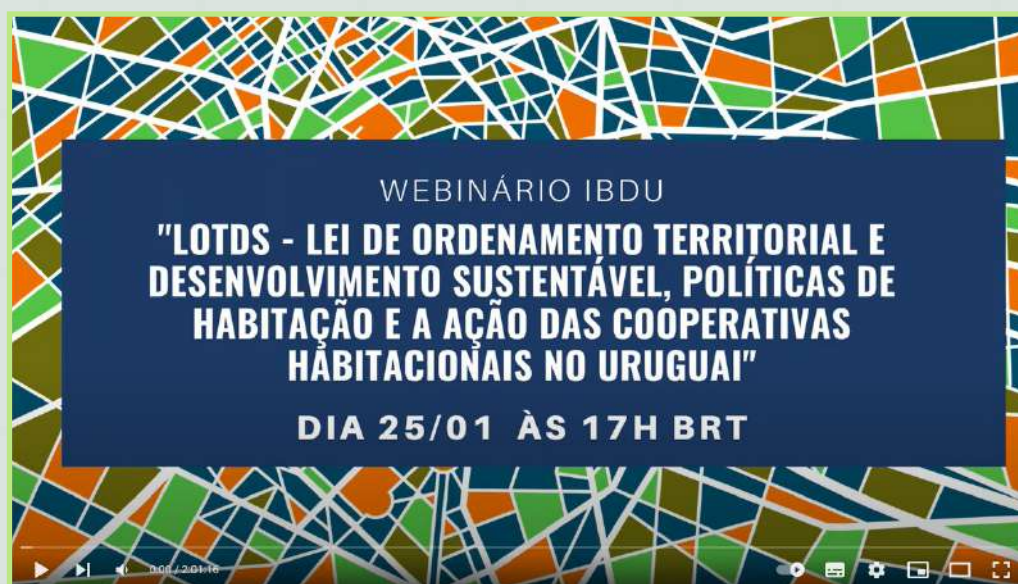


Salvador Schelotto

Arquiteto e professor universitário. Foi reitor da Faculdade de Arquitetura, Diretor Nacional de Urbanismo e Ordenamento Territorial do Uruguai e de Planejamento do Município de Montevideú



Para acessar o video do Webinário [CLIQUE AQUI](#)



URUGUAY - Ordenamiento Territorial

Stella Zuccolini

La urbanización es la fuerza dominante del siglo XXI.

Actualmente más de 55% de la población mundial vive en las ciudades y para el año 2050, se calcula, esta cifra llegará al 68%.

Nuestro país, según el último censo (2011), alcanzó un nivel de urbanización de su población del 95 %. Esto indica la importancia y la significación del espacio urbano como el ámbito central de convivencia de nuestra sociedad. Por consiguiente, la construcción de ciudades sostenibles en tanto lugar de accesibilidad universal a los bienes y servicios, y desarrollo de un hábitat inclusivo, es determinante para un desarrollo equilibrado y equitativo de la población.

El Uruguay tiene varios compromisos internacionales en materia de hábitat y desarrollo sostenible, para lo cual ha ido desarrollando su marco normativo a nivel nacional y local. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente¹ (Mvotma) en el marco de sus cometidos fundamentales, es el órgano rector de las políticas públicas en hábitat y vivienda social de alcance nacional; disponiendo para ello diferentes Instrumentos de ordenamiento territorial de escala nacional y departamental.

Hábitat III, la conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, se celebró en Quito, Ecuador del 17 al 20 de octubre de 2016.

Estas conferencias sobre vivienda, denominadas HÁBITAT, se celebran cada 20 años, siendo la primera en 1976 y la segunda en 1996. El principal objetivo de las mismas es revigorizar el compromiso mundial con la urbanización sostenible, centrándose a partir de la última en la aplicación de la “Nueva Agenda Urbana”.

Hábitat III fue una de las primeras cumbres de la ONU tras la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Objetivos que se proponen para poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Esto dio la oportunidad para abrir la discusión sobre importantes retos y cuestiones urbanas, como el planeamiento y gestión de ciudades y pueblos para un desarrollo sostenible. La discusión de estas cuestiones configura la aplicación de los nuevos objetivos de desarrollo y cambio climático.

■ Acuerdo de París, 2015- Marco Sendai 2015-2030

Uruguay adhirió al Acuerdo de París, y en ese marco viene desarrollando una política de cambio en la matriz energética desde hace ya una década.

Hoy cuenta con 98 % de energía renovable y redujo emisiones de gases de efecto invernadero. Esto incluye la meta de constituirse en un país con una huella de carbono neutral a 2050.

Uruguay tiene el tercer lugar en el mundo en relación con el nivel de inversiones en energías renovables y su porcentaje del producto interno bruto (PIB). En particular, se destaca la incorporación de energía eólica en la red eléctrica, que cubre alrededor del 30 % de la generación de electricidad, lo que lo convierte en el segundo país en generación eólica después de Dinamarca. A su vez se está trabajando en una política de movilidad sustentable, orientando y financiando el transporte público urbano hacia el uso de la electricidad.

■ Marco Legal nacional

Se entiende que el Sistema Jurídico de un país es el conjunto de normas jurídicas, actitudes e ideologías vigentes en un país sobre lo que es el Derecho, su función en la sociedad y la manera en que se crea o debería crearse, aplicarse, comprenderse, perfeccionarse, enseñarse y estudiarse. En este sentido, es importante conocer cuáles son los conceptos que la sociedad uruguaya establece en su carta magna.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay es la norma fundamental de más alta jerarquía, que tuvo dos modificaciones (en los años 1996 y 2004) que tienen relación con algunos conceptos relacionados al territorio.

En la modificación de 1996, en su Art 47º, establece que:

La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

En el año 2000, se aprueba La Ley 17.283 llamada ley general sobre protección del medio ambiente estableciendo dentro de sus principios:

La distinción de la República en el contexto de las naciones como “País Natural”, desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible.

Posteriormente, en el año 2004 se introduce en el mismo Art. 47º de la Constitución, “...El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:

a) **el ordenamiento del territorio**, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico...”

■ **Ley 18.308/2008 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (LOTDS)** **¿qué es el territorio? ¿qué es el desarrollo sostenible?**

Esta ley se considera un punto de inflexión en materia de planificación territorial para el país. Pero tal vez sea relevante primero preguntarnos qué entendemos por “territorio” y por “desarrollo sostenible”.

Ante todo, el **territorio** es una construcción social de significados, que da identidad; donde se habilita la producción de bienes y servicios, donde se reproduce la cultura; es decir todo aquello que da cierta especificidad a una sociedad determinada. Este territorio puede ser el escenario dinámico donde se estimulan los cambios tecnológicos que permiten el avance en el conocimiento.

Pero también y ante todo, es un espacio de **conflicto**, donde se enfrentan los diferentes intereses sociales, económicos y políticos.

Tan importante como definir el territorio, lo es establecer qué entendemos por **desarrollo sostenible**. Tal como lo establece el informe Brundtland (ONU 1987), la sostenibilidad es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones, garantizando el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social.

Para esto, es absolutamente necesario un rol del Estado activo, que sea quien vele por la defensa de los derechos de la sociedad en su sentido más amplio, asegurando el interés general por sobre el interés particular.

■ ¿cuál es el alcance de la LOTDS?

La LOTDS en su Art. 2º, declara de **interés general** el ordenamiento territorial; establece que es una responsabilidad del Estado la promoción y regulación de los procesos de ocupación, uso y transformación del territorio. Esta función pública se ejerce a partir de las definiciones de Instrumentos de OT y DS que son de orden público, obligatorio cumplimiento y con capacidad **de limitar derechos como el de propiedad**, en tanto tienen sanción legal, nacional o departamental. He aquí una controversia que podríamos establecer cuando vemos el Art. 7º de la Constitución: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.”

Si bien observamos que el derecho a la vida tiene igual rango que el derecho de propiedad, y esto podría limitar el alcance de lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial, es muy importante reconocer que el Art. 2º de la LOTDS se “blinda” declarándose de “interés general”.

La LOTDS, establece en su Art 3º, que “...el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado....”

Esta función se ejerce en el marco de las competencias territoriales que la propia ley establece a través de un marco normativo que se expresa en diferentes tipos de instrumentos de ordenamiento territorial de diferentes alcances y escalas.

■ ¿cuáles son las materias?

La planificación territorial tendrá como objetivos: establecer los criterios de localización de las actividades económicas y sociales, respetando aquellas zonas que necesiten protección, o que se identifiquen como zonas de riesgo. Para ello, será necesario la definición de equipamientos e infraestructuras que permitan el desarrollo de actividades dispuestas.

■ ¿cuáles son los principios rectores?

El Art. 5º de la LOTDS establece los principios que deberán implementar los instrumentos de OT para asegurar una planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial. En el entendido de la transversalidad de las acciones del Estado, será imprescindible la coordinación y cooperación entre los organismos estatales, así como el fomento de la concertación entre el sector público y el privado.

Uno de los principios rectores relevantes es la promoción de la participación ciudadana en los todos los procesos que van desde la elaboración hasta la revisión de los IOTs.

Como resultado de las decisiones en materia territorial, es sabido que la mayoría de las veces, éstas generan mayor valor inmobiliario, por lo cual la ley otorga potestad a los gobiernos departamentales para su participación, así como la distribución equitativa de las cargas y beneficios de los procesos urbanizadores.

La planificación debe permitir el acceso igualitario de todos los habitantes a un hábitat adecuado, el acceso a los equipamientos, y todo aquello que permita el desarrollo de una vida digna.

■ ¿cuáles son los instrumentos que conforman el sistema de OT y DS?

La propia Ley establece los instrumentos de ordenamiento territorial que conforman el sistema, diferenciando los de competencia nacional, regional y departamental.

Es así que se cuenta con un menú de ellos, que además de diferenciar la escala del ámbito en que se aplica, establece diferentes objetivos, ya sean de planificación como de gestión.

Estos instrumentos se encuentran detallados en los artículos que van desde el 9º al 22º.

■ Estado del arte

A 13 años de la aprobación de la Ley 18.308, el país cuenta con más de 100 Instrumentos de Ordenamiento Territorial aprobados, ya sean de competencia nacional como departamental.

Si bien, este desarrollo no siempre ha sido acompañado por una gestión acorde, entendemos que es necesario seguir consolidando el proceso de planificación para establecer reglas claras de uso ante las presiones que sufre el territorio por los conflictos de intereses a través de inversiones privadas.

■ Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) Decreto 421/2018

Uno de los principales problemas que tienen los programas de producción de vivienda pública en Uruguay es contar con suelo apto, con acceso a los servicios e infraestructura adecuada.

En el año 2018, se aprobó la estrategia que establece como objetivo la optimización y sustentabilidad del suelo urbano, en particular para asegurar suelo urbano servido para la implantación de vivienda de interés social. La estrategia identifica más de veinte líneas de trabajo para adquisición y gestión de suelo público. Y entre otros objetivos, establece áreas de oportunidad en las ciudades, o sea, aquellas áreas que tienen todos los servicios y están subutilizadas ya sea por sustitución de usos (áreas industriales) o porque la normativa no permite su densificación.

Se constituye en una fuerte apuesta a la conformación de carteras de tierras pública ya sea a nivel nacional como departamental.

■ Nuevas dimensiones incorporadas al ordenamiento territorial - Cambio Climático

Una de las principales amenazas que sufren las ciudades, es el cambio climático que se expresa en fenómenos como inundaciones (por desbordes de cursos de agua como por evacuación de pluviales urbanas), olas de calor, vientos, etc.

En Uruguay, consideramos que tal vez la principal amenaza hoy día son las inundaciones que afectan en general las poblaciones más vulnerables. Es por esta amenaza, muy importante contar con la planificación territorial, ya que permite establecer medidas para enfrentar estos fenómenos a través de la adaptación.

Una herramienta operativa importante a utilizar en los planes, es el mapa de riesgo de inundación, ya que permite evaluar la amenaza en función de la vulnerabilidad de la población afectada y así establecer zonas de relocalización o de adaptación edilicia.

A modo de ejemplo, podemos mencionar lo dispuesto en las Directrices Nacionales de OTyDS, Ley 19.525/2017, cuyo Art. 22º prohíbe la urbanización para uso residencial de áreas contaminadas o inundables con períodos de retorno menor a 100 años.

Como ejemplo de la transversalización y coordinación de políticas públicas, podemos tomar los casos de ciudades donde población vulnerable se ve afectada y debe ser relocalizada. Para ello es necesario contar con suelo apto para esta relocalización, inversión pública en la producción de vivienda, ejercer la policía territorial dispuesta en el Art. 68/69º de la LOTDS que impida la nueva instalación de población en las áreas inundables y en lo posible, generar nuevos espacios públicos o con usos que no sean residenciales.

A partir de marzo de 2020, con el nuevo gobierno, se han producido algunas modificaciones sustanciales a este proceso de planificación que lleva apenas 13 años desde la aprobación de la LOTDS.

En primer orden, el MVOTMA, se dividió en dos: Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial y Ministerio de Ambiente, lo que lleva a reorganizar todo lo concerniente a las garantías ambientales que implica cada IOTs, a través de su evaluación ambiental estratégica.

Otra amenaza que se puede identificar, es la apertura a la especulación que genera la flexibilización de leyes, para fomentar la inversión privada en territorio con casos que insertan modelos extranjerizantes en la conformación de las ciudades y con alto consumo de recursos naturales. Preocupa la irreversibilidad de los impactos que estas inversiones generan, aumentando la segregación territorial, generando mayor exclusión social, en contravención de los principios rectores de la LOTDS.

SIGLAS

Mvotma- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Dinot- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

ODS- Objetivos de Desarrollo Sostenible

LOTDS - Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

Ley 18308/2008 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Estrategia Nacional de acceso al suelo urbano <http://www.impo.com.uy/bases/>

¹ Con la Ley 19889 , de urgente consideración el Gobierno que asumió el 1º de marzo de 2020, separó el MVOTMA en Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial (Mvot) y Ministerio de Ambiente (MA)

Políticas de vivienda y hábitat en el Uruguay contemporáneo

Salvador Schelotto

En la década de los años 60 del siglo XX, hace ya más de cincuenta años, en medio de una crisis social, política y espiritual nunca antes vista en el país, el Uruguay se abocó, paradójicamente, a la construcción de un Sistema Público de Vivienda, como un conjunto articulado de instituciones públicas especializadas, leyes, programas e instrumentos capaces de desplegar un amplio abanico de respuestas a la demanda habitacional, particularmente de aquellas familias de sectores menos favorecidos.

Esa creación institucional, pero por sobre todo cultural, responde a procesos de maduración y aprendizajes previamente gestados en los años 40, 50 y primera mitad de los 60s., así como a los desafíos enfrentados como consecuencia de la crisis económica y social (estancamiento económico, inflación descontrolada, pérdida de valor del salario, redistribución regresiva del ingreso, desfinanciamiento de las entidades responsables de implementar las acciones públicas en materia de vivienda) y los conflictos derivados de ella.

En ese contexto, complejo y a la vez fermental, permitió que el Estado uruguayo y, más allá de la organización estatal, el colectivo social, dieran un enorme paso adelante en el diseño institucional y el desarrollo programático y despliegue de las políticas de vivienda y hábitat.

Desde una mirada retrospectiva, alejada de las voces de los protagonistas y las de múltiples lecturas que se hicieron de esa etapa, es posible advertir que, más allá de aspectos circunstanciales, vinculados a coyunturas específicas, en ese momento se construyeron los fundamentos de un sistema basado en:

- La articulación de las instituciones gobierno de diferente nivel y especialidad en torno a la cuestión de la vivienda y el hábitat (nacionales y departamentales, de la administración central y descentralizada).
- La necesidad de la planificación del sector, articulada con acciones transversales y sustentada en evidencia, en la información social y económica y el conocimiento técnico.
- El papel central del Estado, articulado con el sector privado y las diferentes expresiones de la sociedad
- El desarrollo de un diseño institucional complejo, creación de nuevas instituciones, refundación de las existentes, especialización de funciones y despliegue de nueva legislación, programas e instrumentos diversos.

Esta iniciativa se encuadró en un proceso (en parte trunco pero igualmente valioso) de reforma y modernización de las estructuras estatales y la gestión pública, en el que se dio un lugar relevante a las responsabilidades en relación a la vivienda. En términos de las políticas públicas de vivienda y hábitat en el país, que al menos tienen ya un siglo de desarrollo (la primera legislación en ese sentido data de 1921), significó el pasaje de una visión propia del Estado de Bienestar de la primera mitad del siglo XX, pero fragmentada e incompleta, a una visión avanzada y moderna. Casi como el pasaje de una pre historia en las políticas de vivienda a la historia contemporánea de la misma.

2. La “ley de vivienda” de 1968 y el despliegue de una mirada moderna, inclusiva e innovadora

En ese marco, se debe hacer referencia a un instrumento fundamental.

A fines de 1968, y pese a un contexto de conflictividad social y violencia, así como de crisis institucional que preanunció el período dictatorial, el parlamento de Uruguay aprobó una ley señera, que sentó las bases de Se trata de la ley 13.728 de diciembre de 1968, “Plan Nacional de Vivienda” (llamada comúnmente “Ley de Vivienda”). Esta Ley se inspiró en el pensamiento desarrollista y cepalino, que postulaba e impulsó la modernización del Estado y la planificación económica y social, dentro de la cual se concebía la planificación del “sector vivienda”.

La Ley, entre otros aspectos, constituyó el Sistema Público de Vivienda como tal, estableció una rectoría de las políticas en la creación de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI, en ese momento inserta en el Ministerio de Obras Públicas), obligó a la planificación quinquenal del sector, promovió la consulta y la participación social mediante la creación de una Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) multiactoral y multiinstitucional), creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) financiado con el aporte de trabajadores y empleadores, cometió al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) la gestión financiera del sistema y la administración del FONAVI, creó la Unidad Reajutable (UR) como “moneda” del sistema, reajutable mediante la actualización por la evolución del Índice Medio de Salarios, integró los diferentes subsistemas, otorgó un rol al sector privado y creó el programa de cooperativas de vivienda.

Este conjunto de innovaciones y desarrollo sistémico se sostiene en gran medida aún hoy, a casi 53 años de su promulgación y puesta en práctica.

En particular, algunas de sus disposiciones más interesantes, como la financiación mediante el FONAVI (actualmente Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización - FONAVIU), la planificación quinquenal, la existencia de la COAVI y el más que relevante desarrollo del cooperativismo muestran su enorme vigencia.

■ 3. El cooperativismo de vivienda: una experiencia fermental de innovación social

Cabe hacer un espacio especial para el programa cooperativo, que nació en los años 1965-1966 a través de algunas experiencias piloto en pequeñas ciudades y localidades del interior del país, vinculadas al mundo rural y a través de la promoción de entidades asociadas a la Iglesia Católica. El impulso de estas primeras experiencias fue recogido en la Ley de Vivienda, particularmente en su capítulo X, que fuera redactado de puño y letra por el entonces diputado demócrata cristiano Arquitecto Juan Pablo Terra, uno de los principales impulsores y articuladores de la aprobación de la norma.

A partir de las innovaciones producidas se implementó un despliegue masivo del nuevo sistema a través de la construcción de miles de viviendas en decenas de proyectos cooperativos implantados en la ciudad de Montevideo y en otras locaciones a lo largo y ancho del país.

El nuevo sistema contemplaba la posibilidad de constituir cooperativas de vivienda en dos modalidades de construcción, para lo que recibirían préstamos del FNV: por ayuda mutua y de ahorro previo; a su vez se contempló la posibilidad de la propiedad colectiva a través de las “cooperativas de usuarios”, en las que cada familia es copropietaria del conjunto y usuaria de una unidad de vivienda que usufructúa. Esa modalidad tuvo una amplia aceptación y rápidamente se constituyó en la vía principal del sistema.

A su vez, el capítulo de cooperativas de la Ley contempló otra creación importante: los Institutos de Asistencia Técnica (IATs), entidades conformadas por colectivos de profesionales (arquitectos, trabajadores sociales, economistas, abogados, ingenieros) que asesoran a las cooperativas en todo su proceso, desde la conformación, la obtención del préstamo, la búsqueda de un terreno, el proyecto, la obra y la posobra.

La trayectoria y el aporte de los IATs es uno de los aportes más innovadores y una de las modalidades principales de canalización del conocimiento experto y la innovación social y tecnológica en los programas de vivienda.

La peripetia de las cooperativas en este trayecto de más de 56 años, atravesando coyunturas nacionales, regionales y mundiales muy variadas, mostró su resiliencia y la persistencia y vigencia del modelo, adaptándose y enriqueciéndose con el paso del tiempo.

■ 4. Los años 90 y la bipartición especializada

La década de los años 90 del siglo pasado estuvo caracterizada en toda América Latina por una hegemonía del pensamiento y las políticas neoliberales que, en el campo de la vivienda llevaron a una suerte de “división del trabajo” o especialización en las tareas, entre el Mercado y el Estado.

En ese sentido y en vinculación a las políticas de vivienda, se tomó el criterio pensado para las políticas sociales en general, de priorizar aquellas políticas “focalizadas” (centradas en la población de menores recursos o en situación de pobreza o indigencia). Como políticas compensatorias de los

efectos “colaterales” de la reestructuración productiva y del mercado de trabajo y, en general, las políticas económicas y sociales regresivas que implicaron un fuerte deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares.

En el Uruguay esto también ocurrió y determinó un énfasis en la acción pública en materia de vivienda, centrada en los sectores pobres, con “soluciones” de baja calidad constructiva, magros metrajes y pésima localización (por lo general periférica y alejada de los servicios): “soluciones pobres para pobres”.

Mientras que el “Mercado” debía ocuparse de la llamada “demanda solvente” aquellos grupos y familias con capacidad de pago, que podrían acceder a un préstamo hipotecario, con apuntalamiento público a la oferta.

Estas políticas arrojaron resultados muy malos y en los hechos incentivaron los procesos de precarización del hábitat, agravando los déficits preexistentes y sosteniendo una visión estratificada de las respuestas, con calidades diferenciadas según “frangas de ingresos”, aisladas de visiones integrales del hábitat y resultados poco significativos en relación a las necesidades.

En definitiva, una renuncia explícita a la universalidad de la política. Este esquema biparticionado, que se sustentaba en esa división (ineficaz por cierto) de roles y competencias entre el sector privado y la acción pública, se sostuvo, con pocas variantes, hasta el año 2004.

5. El “ciclo progresista” y se retoma la vocación de universalidad

En Uruguay se registró un período de 15 años, correspondiente a tres períodos de gobierno nacional, en el que accedió y desarrolló una política progresista el Frente Amplio, coalición de izquierdas que por primera vez gobernaba al país. Etapa que fue conocida con “era” o “ciclo” progresista.

El primer gobierno de los tres asumió en marzo de 2005. De inmediato, se abocó a una serie de reformas estructurales: reforma tributaria, reforma de la salud, reforma de las políticas sociales, entre otras. En ese marco se produce, también, la reforma del Sistema Público de Vivienda y su actualización en clave del siglo XXI.

En ese marco, se retoma, como base fundamental de la reestructura de la política, la “vocación de universalidad”, es decir retomar la competencia y responsabilidad del Estado para con el derecho constitucionalmente consagrado a la vivienda, en un contexto de regeneración y reconstrucción del Estado de Bienestar, sin importar la estratificación social y articulando criterios y estándares comunes, a la vez que articulando con dimensiones transversales las políticas sectoriales: entre ellas, las de ambiente, territorio, género.

Esa transformación general de las políticas, entre las que tuvo su lugar la de vivienda y hábitat, se correlacionó con un proceso de creciente prosperidad económica, con crecimiento y distribución.

A lo largo del período creció de forma sostenida la inversión pública en vivienda, trepando de un magro 0,27% del PBI en 2005 a un 0,6% en 2019 (sobre un PBI que creció también sostenidamente en 15 años y se incrementó hasta por 2,5 veces en ese tiempo, en términos constantes).

Esto impacta inculcablemente en los resultados cuantitativos y cualitativos de las políticas, programas y acciones públicas. Por ejemplo, para dimensionar la escala del esfuerzo, tomemos el caso del sistema cooperativo, que también tuvo un desarrollo proporcionalmente creciente y creciente en términos absolutos. En el último período de gobierno (2015-2020) el programa de cooperativas trepó en términos relativos dentro de la ejecución de recursos del FNVIU y alcanzó a invertir aproximadamente el 45% del total de los recursos.

Esto es resultado de la disponibilidad de recursos financieros pero también del acceso al suelo bien localizado y de las políticas de estímulo y promoción. Solamente para aportar un dato, se debe tener en cuenta que, de las aproximadamente 40.000 unidades de vivienda cooperativa construidas entre 1968 y 2019, la mitad (unas 20.000) se construyeron entre 2005 y 2019.

6. Claves de una política progresista de vivienda y hábitat en el siglo XX

Las claves fundamentales de la política progresista se encuentran más que en los programas e instrumentos (que por cierto las tienen), en los fundamentos teórico-conceptuales que los inspiran. Entre ellos destaco algunas de las ideas centrales:

En primer lugar, el foco en subsidiar a la demanda en lugar de subsidiar a la oferta habitacional. Esta clave tan sencilla como difícil de explicar y asimilar en términos de cotidianeidad hace a que el llamado “subsidio a la demanda habitacional” (llamado comúnmente “subsidio a la cuota”), común a todas las modalidades de acceso y permanencia en una solución de vivienda se constituya en un factor de redistribución social, a la vez que elemento fundamental para asegurar la permanencia.

En segundo término, esa primera clave, a su vez, se asocia en modo sustantivo a la idea de “vivienda adecuada” (ya presente en la Ley del 1968) en la medida que propone un estándar común de calidad para la vivienda producida o financiada por el Estado, vinculada a la composición del núcleo familiar y las condiciones geográficas, independiente de las condiciones socioeconómicas y niveles de ingresos de esas familias. Estándar que está vinculado al concepto de “vivienda adecuada” de 1968, que se expresa en una superficie mínima vinculada al número de habitaciones para dormir y éste en relación a la composición etaria y sexo de los integrantes del núcleo. Pero además ese estándar avanza sobre cualidades y prestaciones de la vivienda, niveles de confort ambiental, servicios, y localización.

La tercera clave es el acceso a la tierra, al suelo urbanizado, bien situado y servido, y, a través del mismo, el aseguramiento del Derecho a la Vivienda en el marco de la idea más amplia, más abarcativa en lo socio político y más pertinente, de la aspiración del Derecho a la Ciudad. En esa dirección, la aprobación en 2018 de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) es un hito relevante, por cuanto establece una “bajada al ámbito nacional” de la Nueva Agenda Urbana de la ONU (aprobada en Quito en 2016 con ocasión de la conferencia de Hábitat III) y además pone en juego mecanismos y modos de articulación eficientes e innovadores entre las políticas de desarrollo urbano y territorial y las vivienda y hábitat.

La acción consistente en relación al acceso a la tierra, articulando a la vez la dimensión urbana de la vivienda y la dimensión habitacional de la ciudad, ha permitido un interesante desarrollo de programas y proyectos habitacionales y el encare de los llamados “proyectos urbano-habitacionales”,

en tanto intervenciones complejas, de escala media, que supera la visión objetual o meramente edilicia de lo habitacional y lo encastra en una secuencia escalar armónica que integra a la vivienda

7. Incertidumbres y angustias del presente, interrogantes sobre el futuro

Como en toda América Latina, en el Uruguay se registró también la “regresión conservadora”. El recambio de las autoridades políticas de nivel nacional, departamental y local operado en 2020, como consecuencia del notable giro producido en el ciclo electoral 2019-2020 viene teniendo consecuencias relevantes con relación a las políticas públicas en general, a las políticas sociales en especial y muy particularmente en lo relacionado con las de vivienda y hábitat.

En noviembre de 2019 ganó la elección nacional una coalición de cinco partidos de centro derecha, derecha y extrema derecha, cuyo común denominador consistía en la voluntad de reversión de las políticas progresistas de los años 2005-2020. Tarea a la que se abocó con fruición a partir del 1º de marzo de 2020.

Sin embargo, la suerte de “giro copernicano” operado en todos los aspectos de la vida social y política en que el que el Uruguay está envuelto al momento de escribir este artículo (agosto de 2021) no permite predecir la evolución posterior de estas líneas de trabajo ni establecer un pronóstico sobre su continuidad, modificación o sustitución por un modelo alternativo. Si bien no está planteado en la agenda pública una transformación sustantiva de la estructuración del Sistema Público de Vivienda, ni una marcha atrás en algunos de los logros y conquistas de derechos recientes, en la práctica esto si ocurre.

Más allá de los enunciados, en los hechos se verifica una fuerte retracción del Estado en la inversión social, y especialmente en la inversión en infraestructura social y en vivienda. El gasto público se contrajo notablemente en un contexto económico recesivo agravado además por la pandemia. En cierto modo, el actual gobierno adoptó una política “procíclica” aplicando recortes presupuestales o “ahorros” en un contexto de baja de la inversión y reducción de la actividad económica, caída del empleo y de los salarios.

Esto tiene un impacto en la inversión pública. Se estima que esta caída será, en términos reales en el entorno de un 18-20% en términos constantes en el período 2020-2024 en comparación al período 2015-2019. La caída en vivienda se ubica también en este orden de magnitud. Más allá de esto, y ante necesidades crecientes, derivadas de las condiciones económicas, sociales y sanitarias deterioradas (producto de la recesión económica y la retracción del gasto público, así como el efecto de la pandemia), no se avizoran propuestas nuevas. Incertidumbre, angustias, pero a la vez un escenario abierto, que plantea interrogantes hacia delante.

No se ha desmantelado todo, pero se ha destruido mucho; y sobre todo, se pretende combatir o controvertir todo lo que se asocia a una agenda de derechos. Será difícil la reconstrucción, pero no imposible. Y será posible pensar en replantear una nueva etapa, desde la resistencia a las políticas regresivas y también, desde un nuevo impulso a las políticas solidarias y redistributivas. Enorme desafío.

[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

Webinario IBDU América Latina 25 enero 2021

URUGUAY

Ordenamiento Territorial y Políticas de Vivienda

adaptación al cambio climático

- Plan Nacional de **Relocalizaciones**, para viviendas que se encuentran en zonas inundables;
- Ordenamiento Territorial: **Mapas de riesgo** de inundación que se vinculan a los planes locales, asociados a medidas de gestión para cada zona;
- Sistemas de Alerta Temprana** de Inundaciones en zonas urbanas;
- Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales**, SINAIE (nacional)



Enero 2021

Mg. Sofía Escobar

compromisos de Uruguay



- HABITAT III 2016** Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible



- NUEVA AGENDA URBANA****
Cambio de paradigma.
Correlación entre buena urbanización y desarrollo.
Derecho a la ciudad (Lelebre- Harvey-Bojia)
Función social de la tierra (Constitución art 7°H88)

Enero 2021

Mg. Sofía Escobar

compromisos ONU- Uruguay



Informe Nacional Voluntario Uruguay 2017- 2018 – 2019
ODS 6- 9-11-13 COVID 19

Acuerdo de París 2015 medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas

Marco Sendai 2015-2030 reducción del riesgo de desastres

Enero 2021

Mg. Sofía Escobar

5

[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

Desde 1990 ...

**EL SISTEMA COOPERATIVO
Y EL ACCESO A LA CIUDAD CENTRAL**

DENSIDAD / ALTURA / TECNOLOGÍA / REHABILITACIÓN



>>>>>>>>> OITAVO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA >>>>>>>>>

"LEIS E POLÍTICAS URBANAS E AMBIENTAIS NA COSTA RICA: CONQUISTAS E DESAFIOS"

DIA 01/03 ÀS 17H BRT



Marcela Román Forastelli
Mestra em Economia e especialista em Política Fundiária. Professora e pesquisadora em Economia Urbana na Escola de Economia da Universidade da Costa Rica e no Lincoln Institute of Land Policy.

Mediação



Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Erick Solano Coto
Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca. Professor da Cátedra de Direito Administrativo e do Mestrado em Direito Público da Universidade da Costa Rica. Presidente Executivo do INVU.



Leticia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

 **Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom**



Leis e Políticas Urbanas e Ambientais na Costa Rica: Conquistas e Desafios

Marcela Román Forastelli

Mestra em Economia e especialista em Política Fundiária. Professora e pesquisadora em economia urbana na Escola de Economia da Universidade da Costa Rica e no Lincoln Institute of Land Policy.



Erick Solano Coto

Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca. Professor de cátedra de Direito Administrativo e do mestrado em Direito Público da Universidade da Costa Rica. Presidente Executivo de INVU.



Para acessar o video do Webinário [CLIQUE AQUI](#)



Costa Rica: desafíos del crecimiento urbano y movilidad

Marcela Román Forastelli

Costa Rica pasó de ser una sociedad mayoritariamente rural hace escasos cuarenta años, a una eminentemente urbana. Entre 1973 y el 2000 la población pasó de 1.871.780 habitantes a 3.810.179, y su densidad por kilómetro cuadrado se duplicó, de 36,6 a 74,6. En el mismo período intercensal, la proporción de pobladores urbanos pasó de 43% a 59%. La mayor parte de este crecimiento se concentró en lo que se conoce como la Gran Área Metropolitana (GAM), que tiene una extensión de 1.778 km² y abarca desde Paraíso (provincia de Cartago) al este, hasta Atenas (provincia de Alajuela) en el oeste (PEN, 2015).

Hoy en un país con poco más de cinco millones de habitantes, la GAM alberga a el 53% de la población nacional, concentra poco más de la mitad de la PEA y ceca del 80% del desarrollo comercial e industrial del país.

La expansión del uso habitacional del suelo ha sido desordenada y se ha generado alrededor de cuatro núcleos centrales: San José, Alajuela, Heredia y Cartago, pero debido a la falta de planificación y control este crecimiento ha sido lineal, es decir, se ha dado a lo largo de las carreteras, sin cuadrantes definidos por vías longitudinales y transversales que permitan la redundancia del sistema vial (Pujol, 2003).

Indicador	1986	1997	2010	2018
Mancha urbana (ha.)	20.986	27.044	33.088	34.639
Crecimiento respecto al período inicial (has)		6.058	6.043	1.551
Población	1.434.242	1.931.255	2.377.714	2.569.462
Densidad de población (habitantes / ha urbana)	68,34	71,41	71,86	74,17

Fuente: PEN con datos del INEC, Sánchez (2015) y Pérez y Pujol (2011).

Con los núcleos centrales de la GAM bastante saturados, desde finales de la década de los noventa, a inicios del siglo XXI el desarrollo inmobiliario se produjo hacia las partes altas del valle central, especialmente en algunos cantones de la provincia de Heredia, el sur oeste de San José y más recientemente Alajuela.

El auge ocurrido en la GAM en las últimas dos décadas fue inducido, en parte, por un sector desarrollador que aprovechó los cambios que se dieron en la Ley de propiedad horizontal del año 2005, que posibilitaron la construcción bajo la figura de condominio, así como por condiciones favorables de tipo financiero en una coyuntura internacional de tasas de interés excesivamente bajas, que permiten mejores condiciones de acceso al crédito hipotecario en dólares y que han permanecido por mucho años, aunque desde 2018 las instituciones de supervisión financiera han endurecido las condiciones para que personas que ganan en moneda local se endeuden en dólares, lo que ha tenido efecto en el ritmo de crecimiento de los créditos hipotecarios y en la composición de la cartera por tipo de moneda.

A pesar de las cifras de crecimiento en el número de obras realizadas y en el total de metros cuadrados edificados, las estadísticas nacionales de valor agregado, empleo y recaudación de impuestos a la propiedad no parecen reflejar en toda su dimensión el aporte de este sector a la economía nacional. Una combinación de problemas de gestión en las municipalidades, con algunas deficiencias del marco regulatorio y un problema de subdeclaración del valor fiscal de las propiedades, limita el potencial recaudatorio que genera esta actividad. En Costa Rica, igual que en la mayoría de los países, el mercado inmobiliario es poco regulado, las regulaciones que existen son complicadas y de difícil administración (Román, M. 2008).

Al iniciar la tercera década del siglo XXI la principal aglomeración urbana (GAM) sigue siendo una ciudad dispersa y poco densa, con poco municipio con densidad superior a 200 habitantes por Km², aunque existen densidades altas en pocos distritos metropolitanos, especialmente en a la ciudad capital que pueden llegar a 18.000 habitantes por Km².



Costa Rica es un país con gran trayectoria en material de conservación del patrimonio ambiental. Posee un 26,3% de su territorio bajo alguna modalidad de protección y casi 53% de la superficie nacional tiene cobertura forestal. Es también un país pionero en instrumentos para apoyar la conservación como los bonos de canje de deuda por naturaleza, lo bonos de captura de carbono y los programas de pago por servicios ambientales. A pesar de esto, la trayectoria en emisiones contaminantes, la persistencia de uso de pesticidas en la agricultura y la sobre carga de explotación de usos en algunos territorios, especialmente en áreas urbanas, han llevado a una situación tal que, la Huella Ecológica sobre pasa la Biocapacidad del territorio desde inicios de los años 90, según estimaciones basadas en el Global Footprint Network realizadas por el Programa Estado de la Nación (PEN, 2020).

Dos de las causas de este comportamiento paradójico están relacionadas con la regulación urbana y el sector transporte. En el primer caso, el proceso de metropolización ocurrido en los últimos 40 años ocurrió sin un marco adecuado de ordenamiento del territorio y en general, sin planificación urbana. El área construida en la GAM casi se duplicó entre 1982 y 2013. En ausencia de controles efectivos, se traspasaron los límites de algunas regulaciones establecidas a inicios del período y aunque en el período posterior el crecimiento urbano se desacelera, no se modifican los patrones; creciente pero discontinua expansión de la mancha urbana, integración de localidades adyacentes, sin planificación de usos ni de redes de soporte para el desarrollo urbano. También caracterizó es proceso un vaciamiento de áreas centrales, San José sufrió una pérdida habitacional del 5% entre 2000 y 2011, mientras que los cantones periféricos aumentaron su población en más de un 15%, con las consiguientes complicaciones para la movilidad de las y los trabajadores.

La respuesta de la política pública a este acelerado proceso de urbanización fue débil, tanto a escala nacional como local. Esfuerzos formales por planificar y regular el uso del territorio metropolitano se obviaron, como los Planes Reguladores Cantonales estipulados como obligación para todos los municipios desde 1968, pero al 2021 solo están vigentes para el 20% de los 82 municipios del país y solo la mitad de ellos tienen menos de 10 años desde su última actualización o, se incumplieron parcialmente, como el Plan GAM de 1982. En 1986 un 1% de la mancha urbana sobrepasaba el límite de contención (perímetro urbano), para 2012 ese indicador alcanzaba un 12% y en 2019 ya se estimaba en 27% (PEN, 2019).

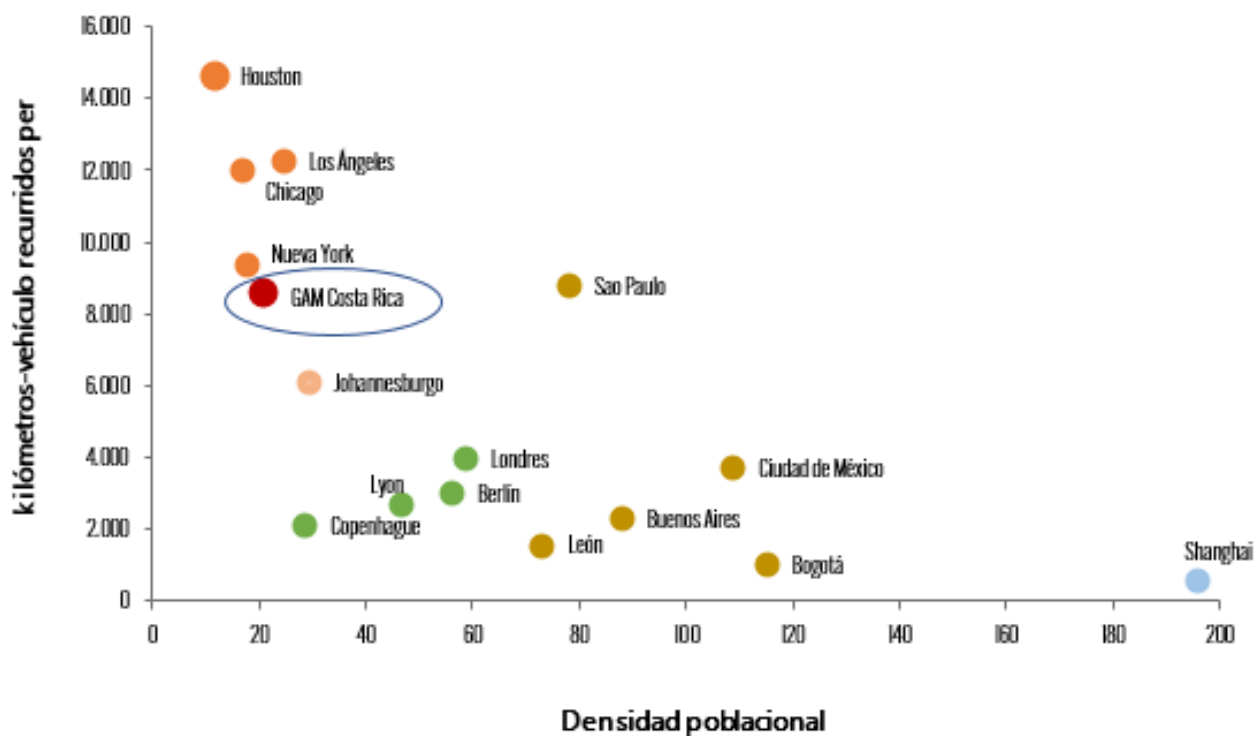
Si bien la existencia de Asentamiento Informales (asentamientos en precario o tugurios en Costa Rica) no es el principal problema urbano, si es una preocupación presente en todos los planes de gobierno. Según datos de MIVAH a 2019 existen aproximadamente 600 asentamientos informales en todo el país, 53% de ellos se encuentran en la GAM. En ellos habitan alrededor de 250.000 personas (5% de la población) y más de la mitad (52%) fueron creados después de 1986. La atención de la informalidad es parte central de la política nacional de vivienda y se utiliza un parte de monto global para subsidios para la erradicación barrios marginales y precarios. En Costa Rica la política de vivienda logra otorgar alrededor de 11.00 Bonos Familiares de Vivienda (BFV) cada año, pero solo una fracción es para erradicación de precarios. Por ejemplo, entre 1987-2011 se colocaron con este fin 11.498 BFV. En 2006, el art. 59 Se modificó la Ley del Sistema Financiero Nacional para la vivienda FNV para incrementar los recursos del 20% al 40% de los fondos de FOSUVI, con el propósito de atender barrios marginales y erradicación precaria (FUPROVI, 2018). También se creó en 2009 una Ley que crea un impuesto a las casas de lujo (Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda) para recoger recursos que apoyen los programas de erradicación de tugurios.

En el segundo caso, sobre los factores relacionados con el sistema de transporte, hay que destacar el fuerte crecimiento de la flota vehicular impulsado por un sistema de transporte público ineficiente y un sistema vial inadecuado (radial y sin redundancia), que han producido un modelo de movilidad basado en el automóvil privado.

Entre 1980 y 2014 el parque automotor creció un 673,1% y los vehículos particulares un 914,4% (PEN, 2019). Costa Rica llegó al 2020 con más casi un millón y medio de unidades en la flota vehicular y es el tercer país con más vehículos por cada mil habitantes en América Latina (231), solo superado por Argentina (315) y México (278). Cuando se compara con otras ciudades del mundo, la relación entre densidad urbana y kilómetros recorridos en vehículo, la GAM tiene una muy baja densidad y un alto índice de kilómetros-vehículo recorridos per cápita.

Gráfico 1: Comparación de la posición en la relación entre densidad urbana y kilómetros recorridos en vehículo en ciudades seleccionadas

Fuente: PEN (2020), basado en Durán-Monge, 2019, con datos del INEC y el CCP.



Estas características del sector transporte generan grandes costos económicos, sociales y ambientales. Es justamente este sector el principal emisor de gases efecto invernadero. Para 2021 se estima que el consumo de los hidrocarburos aporta unos 8 millones de toneladas equivalentes de CO₂ (estimación de emisiones de GEI), casi un 70% del total (PEN, 2020, con base en Martínez, 2017). La paradoja es que cuando se analiza la generación de electricidad y consumo de energía secundaria, por fuente, al 2018 Costa Rica tiene una matriz de producción eléctrica 96% sostenible, siendo que a generación hidroeléctrica aporta un 73%, la eólica un 16% y la térmica un 8% (PEN, 2020). Es justamente por esto que en el Plan Nacional de Descarbonización resalta el aporte esperado del sector transporte.

En términos económicos y sociales al menos hay que considerar el valor del tiempo perdido en la congestión (que se ha estimado en 3,8% del PIB), el costo de la alta accidentabilidad en carretera (3,7% PIB) y la pérdida de calidad de vida, especialmente para los trabajadores por el incremento en el tiempo de traslados. Para el 2020 se estimó que un 25 de la población ocupada tiene mas de dos horas diarias de traslado hacia sus lugares de trabajo (PEN, 2020).

Un conjunto de reglamentos y cambios normativos se han promulgado en los últimos 5 años. Algunos para completar mandatos de la Ley de Planificación Urbana de 1968 o de la Ley Orgánica del Ambiente de 1998, otros para atender desafíos puntuales.



Fuente: Elaboración propia con base en INVU.

Sin embargo, quedan pendientes mejoras regulatorias en varios frentes. Cabe al menos destacar, la creación de instrumentos de planificación territorial a escala regional, la creación de una autoridad de regulación metropolitana, la incorporación de instrumentos base suelo para distribución equitativa de cargas y beneficios del proceso de urbanización y la renovación del principal instrumento de la política de vivienda, el Bono Familiar de la Vivienda (subsidio a la demanda) para incorporar criterios de producción de suelo urbano bien localizado y bien servido a precios accesibles (política de acceso al suelo).

En Costa Rica hoy las prácticas de desarrollo urbano y las deficiencias del sistema de transporte limitan la competitividad del territorio, el clima de negocios y la calidad de vida de la población. Es necesario atender prioritariamente reformas al marco regulatorio como las recién citadas, pero también, transformar el sistema de movilidad (hacia el transporte público masivo y la movilidad activa), deshacer los nudos de gobernanza y desarticulación institucional y reducir los riesgos ante fenómenos naturales y crear resiliencia frente al cambio climático.



FUPROVI (2018). Informe Nacional de vivienda y Urbanismo 2018. Fundación Promotora de la Vivienda. San José.

PEN (2020). Capítulo 03: miradas a profundidad en armonía con la naturaleza: condiciones territoriales para un desarrollo constructivo más sostenible. Informe Estado de la Nación 2020. CONARE, San José.

PEN (2019). Capítulo 4: Nuevas herramientas para analizar la movilidad y sus vínculos con el desarrollo urbano. Informe Estado de la Nación 2019. CONARE, San José.

PEN (2015). Ordenamiento Territorial: implicaciones para el desarrollo humano. Capítulo 6 del Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación. CONARE, San José.

Pujol, R. (2003). Crecimiento económico y demográfico de la región metropolitana de San José, Costa Rica. En: Pérez y Pujol (eds) Desafíos de los centros de las ciudades metropolitanas. Grupo Universitario de Montreal, FLACSO y Universidad de Puebla.

Román, M. (2008). Análisis del Mercado Inmobiliario-hipotecario de Costa Rica: características y dinámica reciente. Parte I. Serie Investigación y Análisis No.5. Unidad Ejecutora del Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional. San José.

El derecho de propiedad y los planes reguladores

Dr. Erick Solano Coto*

En materia urbanística, es común la duda que se puede generar en torno a la aplicación de los planes de ordenamiento territorial -a nivel supralocal- y los planes reguladores -a nivel local-, debido a que se podría entender que existe una transgresión al derecho constitucional de propiedad, derivada de las limitaciones que se imponen a través de los procesos de planificación urbana. Por ello resulta menester hacer un análisis sobre la naturaleza de esos instrumentos planificadores, para confirmar su viabilidad jurídica y su plena aplicabilidad dentro del ordenamiento jurídico costarricense, no solo para garantizar el resguardo de los derechos individuales, sino la protección de los derechos sociales.

A partir de las tesis doctrinales sobre el derecho de propiedad, tanto la estatutaria como la del contenido esencial, para identificar cuál rige en Costa Rica debe tomarse como punto de partida el artículo 45 constitucional, que establece la “inviolabilidad” de la propiedad como criterio básico y pilar fundamental, a partir del cual se garantiza ese derecho.

“ARTÍCULO 45.- La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.”

Más debe destacarse que la inviolabilidad determinada por la norma constitucional no es absoluta, como se podría concluir, pues establece -de manera simultánea- que a nadie podrá privarse de tal derecho si no se logra demostrar la existencia de un interés público, mediante ley previa, promulgada a tales efectos; quedando con ello incorporada la posibilidad de imponer limitaciones de interés social al ejercicio del derecho de propiedad.

* El autor es Doctor en Derecho Administrativo por la Universidad de Salamanca, España; y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. En la actualidad es el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) de Costa Rica. Destaca como profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, tanto de la Cátedra de Derecho Administrativo como de los cursos “Derecho Urbanístico” y “Derecho Municipal” de la Maestría de Derecho Público. También es profesor de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), en la que se desempeña como Jefe de Cátedra de Derecho Procesal y docente de diversos cursos de Derecho Público, tanto a nivel de grado, con el curso Derecho Procesal Administrativo, como de posgrado, impartiendo el curso Contratación Administrativa.

Desde luego, al tratarse de la Norma Fundamental, el contenido del derecho no puede ir más allá ni ser específico, siendo indefectible la remisión a las normas de carácter legal, tanto para abonar a la delimitación del contenido esencial, como a la fijación de las limitaciones impositivas al ejercicio del derecho. El Código Civil -norma legal preconstitucional- se convierte en el primer auxiliar del artículo 45 de la Constitución Política, por cuanto el Código contempla, a través del artículo 264, el dominio o propiedad absoluta sobre una cosa, que conlleva las facultades de: a) posesión; b) usufructo, c) transformación y enajenación; d) defensa y exclusión; y e) restitución e indemnización.

Este criterio ha sido confirmado por la Procuraduría General de la República, en el Dictamen C-166-2008, del 16 de mayo de 2008, determinando que: "...dentro del desarrollo de este derecho, se ha entendido que la propiedad o el dominio sobre un bien -como también se ha denominado-, se encuentra comprendido por cinco atributos de la propiedad, a saber: la posesión, el usufructo, la transformación y enajenación (disposición), la defensa y exclusión y la restitución e indemnización (véase el artículo 264 del Código Civil)." De lo anterior se desprende, de forma preclara, que el citado artículo 264 consolida y contribuye a delimitar el contenido esencial del derecho de propiedad dentro del ordenamiento costarricense; que, posteriormente, quedó plenamente consagrado a través de la Constitución Política¹.

Dicho criterio también ha sido avalado por la vasta jurisprudencia de la Sala Constitucional, como se constata en su sentencia No 3617-94², del 19 de julio de 1994, indicando que el derecho de propiedad involucra las facultades de posesión, uso, goce y disfrute del bien, ya que es el derecho "...de poseer exclusivamente una cosa y gozar de ella, sin más limitaciones que las establecidas en la ley y el propietario..."

Debe observarse que el contenido que menciona el Tribunal Constitucional no involucra la totalidad de facultades garantizadas por el Código Civil, porque el derecho de propiedad no puede circunscribirse únicamente a la potestad que detenta el poseedor sobre el bien (derecho de posesión), ni tampoco al usufructo de este (derecho de uso y disfrute), sino que también debe encontrarse en la posibilidad de transformar y enajenar el bien³.

¹ En este mismo sentido, cfr. el Dictamen C-259-2000, del 18 de octubre de 2009, de la Procuraduría General de la República, que confirma el artículo 264 del Código Civil como el mandato legal que amplía la garantía constitucional del artículo 45, correspondiente al derecho de propiedad; específicamente, en cuanto al contenido esencial.

² Vid. la sentencia de las 15:45 horas del 19 de julio de 1994, que resolvió una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 9 de la antigua Ley de Inquilinato (hoy Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos); ya que el accionante lo consideraba lesivo del derecho de propiedad consagrado en el artículo 45 constitucional. El voto de la Sala Constitucional rechazó de plano la acción interpuesta, pues el artículo cuestionado no resultaba contrario al derecho de propiedad, por cuanto la figura contractual del arrendamiento no conlleva la transmisión del derecho de propiedad, sino que se circunscribe únicamente al uso y disfrute (usufructo) del bien.

³ Vid. el Dictamen C-166-2008, del 16 de mayo de 2008, en el que la Procuraduría General de la República manifestó: "Importante para el presente estudio es la llamada "transformación y enajenación" como atributo de la propiedad, el cual le confiere al propietario el poder de organizar y disponer del bien tal y como él quiera, sea entonces para transformarlo -inclusive destruirlo- o bien enajenar la cosa sobre el cual este ejerce el derecho; siendo que con la disposición sobre el bien se ejerce la máxima expresión del derecho de propiedad." (El resaltado no corresponde al original).

Ahora bien, para garantizar la libre posesión, uso y disposición del bien de su propiedad (contenido esencial), el propietario puede llevar a cabo las acciones judiciales y/o extrajudiciales que le faculta el ordenamiento jurídico, como establece la literalidad de los incisos d) y e) del artículo 264 del Código Civil, pues éstos proveen al titular la potestad de exigir el respeto a su derecho; incluso cuando haya sido menoscabado de forma tal que resulte imposible reivindicarlo a su estado primario, como procede en los casos de expropiación, también contemplados por el artículo 45 de la Constitución Política.

HERNÁNDEZ VALLE comenta que la jurisprudencia de la Corte Plena -actuando en su condición de Tribunal Constitucional, previo a la creación de la Sala Constitucional en 1989- transitaba por la senda equivocada, cuando concluía que la ley está llamada a determinar el contenido esencial del derecho de propiedad⁴, por cuanto dicho contenido ya está determinado "...por los principios generales del ordenamiento constitucional y con el concepto mismo de propiedad jurídicamente acumulado, al cual debe entenderse incorporado a la Constitución."⁵

Desde luego que el criterio ensayado por el autor debe ser tomado en consideración por los aplicadores del Derecho -principalmente los jueces-, ante la evidencia de que los principios constitucionales han de ser interpretados en armonía con el texto constitucional; y que, tanto el derecho de propiedad como los límites a este, en atención a la función social, se encuentran explícitamente consagrados en la Carta Magna y la jurisprudencia constitucional, que tiene efectos vinculantes erga omnes.

No obstante, resulta inadecuado manifestar que no es la ley -formal y material- la que define con mayor detalle el contenido esencial, pues si HERNÁNDEZ VALLE alega que debe recurrirse al concepto de propiedad "jurídicamente acumulado", invariablemente hace alusión a la jurisprudencia y la costumbre como fuente de derecho para definir el contenido esencial; siendo precisamente el criterio jurisprudencial el que ha reconocido que la ley puede señalar cuál es el contenido de un derecho o una libertad de rango constitucional. Así consta en la sentencia No 3173-93 de la Sala Constitucional, del 6 de julio de 1993:

"...de manera tal que la Constitución al consagrar una libertad pública y remitirla a la ley para su definición, lo hace para que determine sus alcances. No se trata de restringir la libertad cuyo contenido ya se encuentra definido por la propia Constitución, sino únicamente de precisar, con normas técnicas, el contenido de la libertad en cuestión."

⁴ Cfr. la resolución del 9 de diciembre de 1971, correspondiente a la sesión del 25 de noviembre de ese año, a través de la cual la Corte Plena estatuyó: "Pero ni el artículo 45, ni en ninguna otra regla constitucional, se encuentran establecidos los principios que rigen el derecho de propiedad, ni tampoco se ocupa el citado texto -ni otro de la misma categoría- de señalar las condiciones en que ese derecho puede adquirirse ni la forma de comprobarlo. De suerte que la propia Constitución dejó todas esas cuestiones para que fueran reguladas por preceptos de carácter legislativo; y esto es lo que ha ocurrido siempre en nuestro medio, no de ahora ni a partir de la Constitución vigente, sino desde antaño..." (El resaltado no corresponde al original). Vid. Jurisprudencia Constitucional: Recopilación de las sentencias de Constitucionalidad dictadas entre 1890 y 1990 por la Corte de Casación y la Corte Plena; Sentencias de Corte Plena 1938-1982 Tomo II. Editorial EUNED, San José, 2000.

⁵ Vid. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén: El Régimen Jurídico de los Derechos Fundamentales en Costa Rica, Editorial Juricentro, Costa Rica, 2002. Pp. 418-420.

Criterio que debe ser admitido, aunque no sin reparar en que lo allí consignado por la Sala Constitucional es relativo, porque tanto la legislación como la jurisprudencia abonan a la causa; e incluso, como se desprende de la literalidad del párrafo segundo del artículo 45 constitucional, son las leyes las que pueden imponer limitaciones al derecho de propiedad, en razón del concepto de una propiedad con función social, dentro de un bloque de constitucionalidad perteneciente a un Estado social de Derecho.

Aún así, resulta conteste la jurisprudencia emanada, tanto constitucional como administrativa -a través de los dictámenes y opiniones jurídicas que rinde la Procuraduría General de la República-, en cuanto a la garantía del derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico costarricense, vía artículo 45 constitucional; y su contenido esencial, definido por medio del artículo 264 del Código Civil.

Del análisis precedente, lo que conviene afirmar es que, dentro del ordenamiento jurídico costarricense, las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad también están llamadas a desempeñar una función social, a la luz de la Norma Fundamental. Cuando la normativa vigente le indica al propietario cuáles son las limitaciones que pesan sobre el ejercicio de su derecho, éstas derivan de una norma que tuvo como origen satisfacer una necesidad pública; y que, por su carácter colectivo, superan al derecho individual de propiedad.

Ejemplo de lo que viene expresado son las limitaciones de carácter urbanístico, como en el caso de los retiros constructivos para las edificaciones sobre los fundos. Los retiros no son una limitación arbitraria al ejercicio del derecho de propiedad sobre un bien inmueble, sino que se convierten en medidas incluidas en el ordenamiento a través de normas jurídicas, que buscan garantizar derechos superiores de la colectividad: la seguridad ciudadana y el respeto a la privacidad de los vecinos de la propiedad (en resguardo del ornato y vecindad).

Idéntico sentido caracteriza a las limitaciones ambientales, como son las prohibiciones de tala que instauran los artículos 33 y 34 de la Ley No 7575 -Ley Forestal-, evitando con ello la tala de árboles próximos a riberas o nacientes de agua, por cuanto son limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que buscan preservar y garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; derechos fundamentales que prevalecen por encima de un ejercicio pleno e irrestricto del citado derecho de propiedad.

Nótese cómo los ejemplos acotados sirven para confirmar que las limitaciones que se imponen al ejercicio del derecho de propiedad están destinadas a cumplir la función social de preservar derechos constitucionales de la colectividad que sobrepasan el derecho de propiedad -también constitucional-. Este, si bien inviolable según el párrafo primero del artículo 45 constitucional, no es absoluto; ya que puede, pero, ante todo, debe soportar limitaciones en su ejercicio, en atención a derechos y valores de la sociedad que se anteponen a los de carácter individual.

Por su parte, otro ejemplo sobre la confirmación de la función social de la propiedad en el ordenamiento costarricense se puede ubicar en materia agraria, cuya legislación ha considerado que, debido al interés general que conlleva, la propiedad con destino inminentemente agrario cumple esa función. Así, por ejemplo, en el Dictamen C-165-91, del 14 de octubre de 1991, en el que la Procuraduría General de la República ha indicado:

“El concepto de función social de la propiedad tiene un claro contenido protector cuya finalidad es tutelar al sujeto débil de una relación en la cual cede la inviolabilidad de la propiedad ante el ideal más trascendente de tutelar al poseedor efectivo de un fundo agrario...”.

El anterior criterio se fundamenta sobre el principio de solidaridad y el principio de la función social de la propiedad, que derivan del artículo 50 de la Norma Fundamental, determinando que el Estado “procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

Si bien es cierto, la Constitución Política garantiza un derecho de propiedad inviolable; a su vez, admite la posibilidad de imponerle limitaciones de interés social, por lo que tanto el legislador como el juez -operario final del ordenamiento- son los llamados a respetar la garantía constitucional y velar por la fijación de las limitaciones, siempre y cuando cumplan los requisitos y condiciones del párrafo segundo del artículo 45 constitucional, o bien, atiendan a la concepción de la función social de la propiedad, evitando que ello sirva para justificar actuaciones arbitrarias y abusivas por parte de las Administraciones Públicas.

Así, la efectiva tutela del derecho de propiedad dependerá de la atención a los preceptos legales que establecen la delimitación de su contenido esencial y acepta la imposición de limitaciones al ejercicio del derecho, destinadas a satisfacer diversos fines sociales⁶, tal y como lo alude de manera expresa el mencionado artículo 45 de la Norma Fundamental.

Queda patente que el Estado ha ostentado, desde el siglo XIX, una potestad y obligación para imponer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad; ello a raíz de un interés social que prevalece sobre un descartado concepto de derecho absoluto e irrestricto, cada vez más superado por la doctrina y las legislaciones. Posteriormente, ante la evolución del concepto de la función social de la propiedad, producto de las interpretaciones que han ensayado la Sala Constitucional y demás tribunales sobre el espíritu de la Norma Fundamental y el papel que se le ha concedido a la propiedad, se impondrá esa función social cuando exista un interés general que lo justifique.

Por consiguiente, de los artículos 45 y 50 constitucionales se desprende la potestad pública del Estado para establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, como parte de los procesos integrales de ordenación territorial y planificación urbana, principalmente a partir de los planes regionales y planes reguladores; sin perder de vista que el derecho de propiedad ha

⁶ Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: “El derecho de propiedad y proyectos de Ley de Reforma de la Ley del Suelo”, en Derecho Urbanístico Local, óp. cit. Pp. 77 y ss. “Hay un núcleo esencial indisponible que remite a la noción misma de libertad sobre lo que el hombre puede hacer con sus bienes: usarlos, aprovecharlos, disfrutarlos, disponer de ellos.”

El artículo 17 de Ley de Planificación Urbana estatuye el procedimiento a seguir para crear, modificar, suspender o derogar, ya sea total o parcialmente, un plan regulador; redacción que confirma que un plan regulador es una norma de naturaleza urbanística incorporada al ordenamiento jurídico, aunque con aplicación restrictiva al respectivo territorio cantonal.

De conformidad con el artículo 6, inciso 1. e), de la Ley General de la Administración Pública, se puede afirmar que el plan regulador es una norma jurídica con un lugar propio dentro de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico costarricense. Cabe recordar que los gobiernos municipales son entes territoriales descentralizados, con autonomía normativa para dictar normas propias con carácter reglamentario, de obligada observancia, no solo para los habitantes, sino también para las Administraciones Públicas, como ha indicado la Procuraduría General de la República a través de su Dictamen C-154-94, del 10 de octubre de 1994:

“...hay que agregar que **el Plan Regulador forma parte del ordenamiento jurídico administrativo** según lo establece el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública y que como tal, le está vedado a la Administración desatenderlo.” (Lo resaltado es suplido).

Por ello, el plan regulador que emite un gobierno municipal es un reglamento local que, al momento de su publicación en el diario oficial La Gaceta, se convierte en fuente del ordenamiento jurídico; específicamente, el urbanístico. Así, el plan pasa a formar parte de la normativa vigente, que incluso se puede considerar, en razón de sus efectos, ley material; pues no se trata de una ley formal aprobada por mayoría calificada como lo exige la Constitución Política en su artículo 45, pero que, por remisión legal, adquiere un rango cuasi legal, permitiendo imponer limitaciones al derecho de propiedad por su función social.

En idéntico sentido, la Sala Constitucional se ha pronunciado en su jurisprudencia, cuando ha reconocido el carácter normativo de los planes reguladores, asegurando también lo siguiente: “... se trata de verdaderas normas jurídicas o leyes en sentido material, toda vez que reconoce derechos y establece obligaciones para los titulares y poseedores de los inmuebles ubicados en la circunscripción territorial del respectivo cantón.”; como se desprende de la literalidad de su sentencia No 13330-2006, del 6 de setiembre de 2006.

Como viene dicho, el plan regulador ostenta valor normativo, pero ello no basta para concederle, por cuenta propia, el carácter de ley material, pues el plan no puede imponer más limitaciones que las que se encuentran contempladas con anterioridad en las leyes sectoriales dictadas al efecto por la Asamblea Legislativa, bajo el consenso que exige la mayoría calificada de los diputados.

A mayor abundancia, el tratadista costarricense Eduardo ORTIZ argumenta, en cuanto al carácter normativo de los planes reguladores, que “...el Plan es un acto normativo y regulador en todas aquellas de sus partes que expresen claramente una voluntad de regir para el futuro el contenido y las limitaciones del suelo a que se refieren, indicando qué es lo que el propietario, público o privado, puede hacer o no hacer sobre éste último. (sic)”.

Con absoluta claridad se desprende de lo expresado por ORTIZ, que el plan, si bien es norma del ordenamiento jurídico costarricense, se encargará de dirigir ad hoc el contenido y las limitaciones para las condiciones específicas del cantón regulado. Acto seguido, el autor deja claro que pueden existir algunos componentes del plan regulador que carecen del citado valor normativo, dado su “valor indicativo o aclaratorio”⁷; pero que, en todo caso, vienen a definir, puntualmente, el modelo de desarrollo del municipio, objetivo que escapa de la ley ordinaria, en razón de su naturaleza.

Conclusiones

Una vez valorado el derecho de propiedad en la Constitución Política, así como la naturaleza de los planes reguladores, se llega a la conclusión de que, si bien existe pleno reconocimiento del derecho, este no es irrestricto ni ilimitado, atendiendo la función social que se ha reconocido normativa y jurisprudencialmente a las limitaciones que se pueden imponer al ejercicio del derecho. Es por ello por lo que los planes reguladores, en razón de su naturaleza jurídico normativa, pueden imponer limitaciones, sin que ello represente una vulneración inconstitucional o ilegal al derecho de propiedad.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén: *El Régimen Jurídico de los Derechos Fundamentales en Costa Rica*, Editorial Juricentro, Costa Rica, 2002. Pp. 418-420.

Jurisprudencia Constitucional: Recopilación de las sentencias de Constitucionalidad dictadas entre 1890 y 1990 por la Corte de Casación y la Corte Plena; Sentencias de Corte Plena 1938-1982 Tomo II. Editorial EUNED, San José, 2000.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: “El derecho de propiedad y proyectos de Ley de Reforma de la Ley del Suelo”, en *Derecho Urbanístico Local*, Cívitas, Madrid, 1992. Pp. 77 y ss.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo: “Propiedad y Urbanismo en Costa Rica: Evolución y Tendencias” en *Revista de la*

⁶ Vid. ORTIZ ORTIZ, Eduardo: “Propiedad y Urbanismo en Costa Rica: Evolución y Tendencias” en *Revista de la Contraloría General de la República*, No 30, Año XV, junio de 1981. Pp. 42-43.

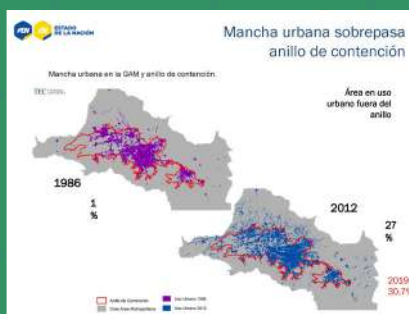
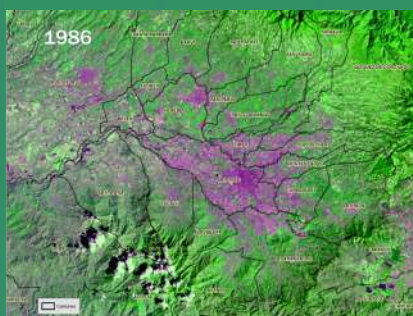
[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

Costa Rica

Crecimiento urbano y movilidad en la Gran Área Metropolitana

Marcela Román Forastelli
marcela.roman.ucr.ac.cr

IBDU – 1 marzo, 2021



[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)



Principios Constitucionales del Derecho de Propiedad y la Normativa Urbanística en Costa Rica

Dr. Erick Solano Coto
Presidente Ejecutivo INVU
Marzo 2021



Ley Nº 4240
Planificación Urbana



Normativa Urbanística

Normativa nacional:

- Ley de Planificación Urbana Nº 4240 – 1968
- Ley Orgánica del Ambiente Nº 7554 – 1995
- Otras leyes sectoriales: v.g.r. Ley de Construcciones

Normativa municipal:

- Código Municipal, los planes reguladores y el Transitorio II de la LPU



Realidad Planificación Urbana

- 41 / 62 Gobiernos Locales cuentan con Plan Regulador
- Reducción complejidad de metodología vertical ambiental
- Simplificación de proceso aprobación



¡Muchas gracias!



NONO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICA FUNDIÁRIA, URBANA E HABITACIONAL EM TEMPOS DE MUDANÇAS POLÍTICAS: QUESTÕES DA BOLÍVIA"

DIA 19/04 ÀS 17H BRT



Jorge Antônio Erick Sainz Cardona

Arquiteto PhD e decano da Faculdade de Arquitetura da Universidade Maior de San Andrés, em La Paz, na Bolívia.



Juan E. Cabrera

Diretor do Centro de Pesquisas em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Privada Boliviana e fundador do Instituto Boliviano de Urbanismo.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá **NO DIA DO EVENTO** o link de acesso para o Zoom



Políticas Fundiária, Urbana e Habitacional em Tempos de Mudanças Políticas: Questões da Bolívia

Jorge Antônio Erick Sains Cardona

Arquiteto PhD e decano da Faculdade de Arquitetura da Universidade Maior de San Andrés, em La Paz, na Bolívia.



Juan E. Cabrera

Diretor do Centro de Pesquisas em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Privada Boliviana e fundador do Instituto Boliviano de Urbanismo.



Para acessar o video do Webinário [CLIQUE AQUI](#)



Bolivia: La política urbana y de suelos en tiempos

Juan E. Cabrera

Bolivia es un país eminentemente urbano cuyo porcentaje de población que habita centros poblados con más de 2000 habitantes (umbral urbano desde 1976) alcanzó en 2012 el 70% aproximadamente. Se estima que para el censo del año 2022 la proporción de población urbana supere el 80% dado el proceso urbanizador de la última década, causado entre varios, por el cambio climático que impacta negativamente al desarrollo de actividades primarias y hace poco posible la permanencia en áreas rurales.

La urbanización boliviana está caracterizada también por el alto bono demográfico, una oportunidad muy grande si se logran condiciones laborales favorables para esta población, de lo contrario supondrá el engrosamiento aún mayor de la informalidad laboral. Según Medina y Schneider (2018) 62.3% de la economía en Bolivia es de carácter informal, lo mismo que el proceso de urbanización, el cual según Espinoza y Fort (2020) se caracterizaría por la irregularidad en una proporción mayor al 80%. Esta forma de urbanización a determinadas ciudades de bajas densidades, rápido ritmo de expansión, altísimos niveles de autogestión de servicios e infraestructuras, y una institucionalidad actual alrededor de la planificación urbana muy reducida. Los últimos planes elaborados para la mayor parte de ciudades bolivianas han sido formulados entre las décadas de 1980 y 1990, reemplazados por planes de ordenamiento territorial que en la forma boliviana no tienen un tratamiento a detalle del espacio y problemática urbana y las decisiones sobre la configuración de las ciudades son resultado de una serie de decisiones atomizadas, fragmentarias y sin visiones a largo plazo, pero principalmente determinadas por un libre mercado formal e informal que ha organizado las urbes en función a sus necesidades y objetivos.

Por tanto, el texto a continuación, recorre la institucionalidad y política urbana de facto (que se ejerce) que debería responder al contexto expuesto, desde una mirada crítica y evolutiva. Expone de igual manera un conjunto de referencias sobre las políticas urbanas propuestas desde fines del siglo XX junto a algunas de sus características, concluyendo con una revisión de la situación actual de la política de suelo y urbana que se desarrolla las últimas décadas.

Aunque se pueden rastrear normas y leyes relacionadas con la configuración y gestión de las ciudades desde el nacimiento de Bolivia, es desde fines del Siglo XIX cuando la atención por las urbes como polos de actividad económica, principalmente mercantil, crece sobre las actividades de predominancia minera y de agro. No obstante es recién desde mitad del Siglo XX cuando las ciudades adquieren más importancia resultado del crecimiento de actividades secundarias y terciarias, una importante migración extranjera que se dedica al comercio en las principales ciudades, pero también por el cambio del modelo económico a mitad de la década de 1980, que repercute en el cierre de las principales empresas estratégicas, entre ellas las mineras, determinando una migración de miles de obreros y sus familias hacia las ciudades capitales, hecho que multiplica el tamaño de las urbes y con ello sus problemas.

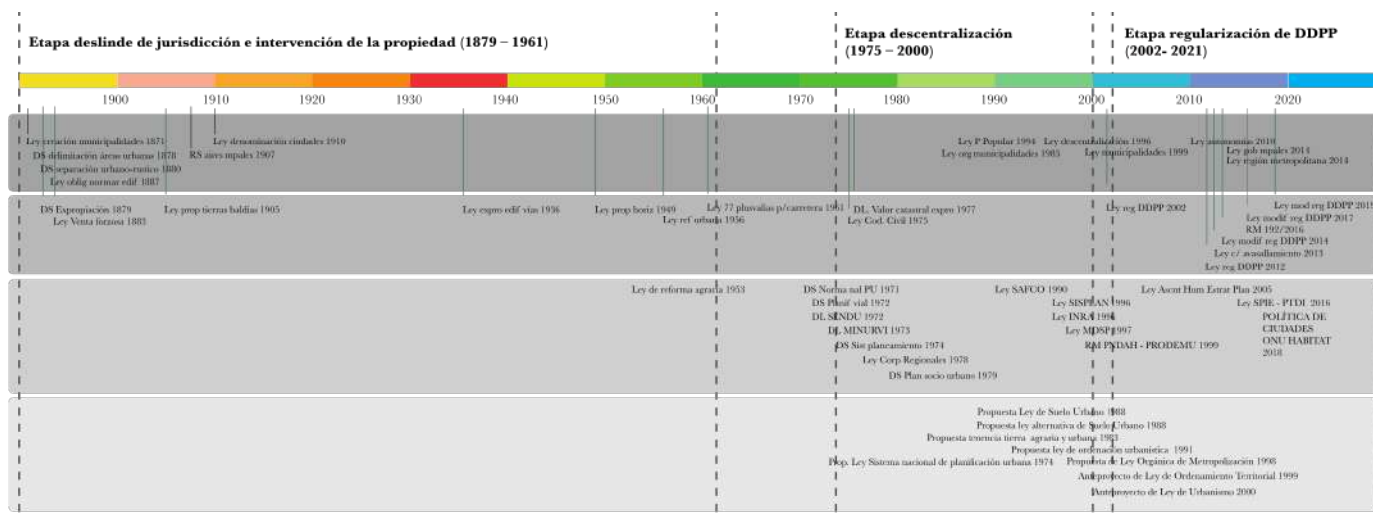
Respecto al derecho urbano, no existe en Bolivia la materia urbanística en la institucionalidad jurídica y es el derecho administrativo el responsable del ámbito urbano. Sin embargo, una revisión exhaustiva de la legislación boliviana desde fines de 1800 hasta la actualidad, corrobora la existencia de más de sesenta leyes relacionadas directamente con algunas de las dimensiones del derecho urbano. Su devenir puede dividirse en tres etapas (Cabrera, 2018): la etapa de deslinde e intervención de la propiedad entre 1879 y 1961 aproximadamente, la etapa de la descentralización administrativa entre fines de 1980 y el año 2000, y la etapa de la regularización de derechos de propiedad entre el 2002 a la fecha (2021).

La primera etapa denominada por nosotros, deslinde e intervención de la propiedad, hace referencia a la producción legislativa centrada en distinguir la jurisdicción urbana de la rural para efectos de administración, y posteriormente la regulación de los derechos de propiedad y la búsqueda del cumplimiento de la función social de la propiedad. Resaltan leyes relacionadas con pago de impuestos por plusvalías de la tierra, límites al tamaño de propiedad, expropiación con pago según precios de catastro y otros.

Entre mitad de 1960 y fines de 1970, durante la etapa de dictadura, no se produjeron leyes urbanísticas, aunque las instancias relacionadas con el tema estuvieron más vigentes, por ejemplo se fundaron ministerios del ramo y se intentó la primera política urbana conocida, además de propuestas de sistemas de planificación urbana y otros.

La segunda etapa denominada como descentralización administrativa fue desarrollada desde mitad de la década de 1970 hasta inicio del Siglo XXI, cuando la mayor parte de leyes se centraron en la descentralización administrativa, la transferencia de responsabilidades y la asignación de una serie de nuevas competencias desde el nivel central del Estado a los niveles departamental y principalmente municipal, en lo relacionado con la planificación del territorio, la participación popular, la gestión municipal, la generación de recursos propios, la prestación de servicios, la construcción de infraestructuras y otros que cambiaron el carácter de la gestión de lo urbano y territorial en el país.

La tercera etapa inicia el año 2002, dura hasta la fecha y consiste en la generación de una serie de leyes dirigidas a la regularización de los derechos de propiedad o formalización de miles de edificaciones irregulares y principalmente parcelas ubicadas en áreas centrales y periféricas, resultado de procesos autogestionarios, tomas de tierra, loteamiento, mercados irregulares o simplemente una suerte de “laissez faire, laissez passer” institucional que deja hacer y pasar todo en la construcción de las ciudades, además de otras prácticas fundiarias centradas en la especulación de la tierra y la predominancia del interés particular sobre el colectivo. El gráfico nº 1 deja ver el conjunto de etapas indicadas.



Fuente: Cabrera, 2018

Sobre el suelo es importante precisar que es en la primera etapa cuando el tratamiento de este recurso urbano es mayor, sea alrededor de su distinción jurisdiccional urbana-rural, como la intervención del mercado de inmuebles y participación de sus beneficios. Como ejemplo son relevantes el impuesto a la plusvalía del año 1936 cuando el gobierno de David Toro instaló un impuesto a las plusvalías de la tierra urbana resultado de la valorización por medios públicos, el reconocimiento de la función social de la propiedad en la Constitución Política de 1938 (que se mantiene hasta la fecha), el límite al tamaño de propiedad de la tierra urbana y la correspondiente expropiación de superficies mayores a los 10 mil metros cuadrados destinados a vivienda social, resultado de la ley de Reforma Urbana de 1956, así como la ley de impuesto a las plusvalías nº 77 de 1961, cuyos resultados cofinanciaron parte de la carretera más importante del área urbana metropolitana de Cochabamba, misma que cruza de oriente a occidente esta conurbación y comunica la amazonía con el ande boliviano. Este dato es relevante porque deja ver la importancia de intervención a los mercados de suelo con anterioridad a muchos países de la región.

De la segunda etapa resalta la asignación de competencias a los gobiernos municipales para planificar los usos del suelo, así como la serie de prerrogativas sobre la gestión urbana y del suelo, incluyendo la posibilidad de crear impuestos, tasas, patentes y otras relacionadas con la propiedad.

La tercera etapa es relevante porque la política alrededor del suelo se encuentra bajo el marco de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional (2009), la cual mantiene el principio de la función social de la propiedad, limita el tamaño de la propiedad de tierra agraria pero no del suelo urbano, es más, las disposiciones de las constituciones anteriores respecto al límite a la propiedad privada urbana, relacionada con la obligatoriedad de expropiar aquellos suelos al interior del radio urbano cuyas extensiones mayores a los 10 mil metros cuadrados no estén edificados y deben ser dirigidos a vivienda social, desaparecen, posibilitando la acumulación de tierra urbana al interior de las ciudad y negando la posibilidad de revertir tierra urbana ociosa. Un caso que ejemplifica es la existencia de propiedades privadas actuales de gran envergadura, resalta el caso actual de una parcela de más de 47 mil metros cuadrados propiedad de un importador de automóviles en pleno centro urbano de la ciudad de La Paz.

La nueva constitución representa una norma paradigmática en términos de derechos sociales y ambientales, muy relevada y celebrada por muchos sectores, pero en términos urbanísticos no es un avance y sobre los derechos de propiedad supone un retroceso respecto lo institucionalizado antes.

Bajo ese marco, esta tercera etapa se caracteriza por la implementación de una serie de leyes y normas técnicas dirigidas a instalar una institucionalidad nacional y subnacional que soporta y mantiene por casi diez años procesos de regularización de los derechos de propiedad del suelo, como se describe adelante, en el acápite relacionado con la situación actual.

Desde la década de 1970 Bolivia habría tenido tres propuestas no aprobadas de políticas urbanas y una que está en desarrollo en la actualidad. La primera registrada ha sido la propuesta de Política de Urbanismo y Vivienda desarrollada el año 1977 durante el gobierno del dictador Hugo Banzer. De ésta no se tiene mucha información, pero la documentación revisada da referencias básicas relacionadas con el impulso de planes socio habitacionales, desarrollo de planes urbanos, instalación de un sistema nacional de planificación urbana, observaciones al derecho de propiedad de suelo y otros.

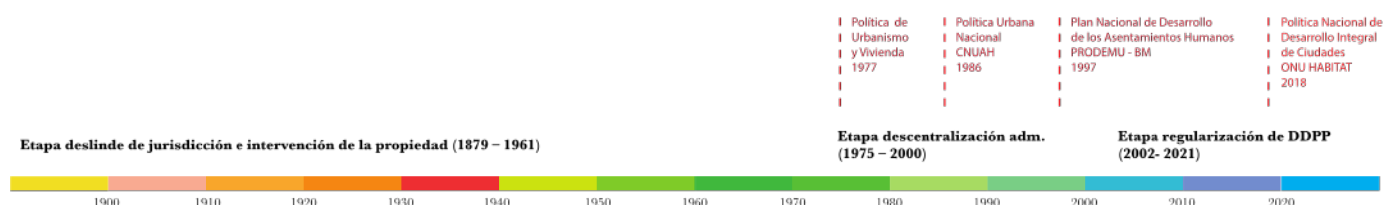
En la segunda mitad de la década de 1980, en plena etapa de cambio de modelo económico y consolidación de la serie de cambios socio espaciales relacionados con el cierre de las minas y la liberalización de los mercados en Bolivia, el Centro de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) coadyuvó en 1986 la formulación de una propuesta de Política Urbana Nacional, de la cual se conoce muy poco, aunque habría recuperado algunos lineamientos de la política anterior principalmente sobre la necesidad de regular el acceso a la propiedad del suelo entre otras.

Entre los años 1997 y 1999 se desarrolla una tercera propuesta de política urbana nacional alrededor del Plan Nacional para el Desarrollo de Asentamientos Humanos, iniciativa importante soportada por el Proyecto de Apoyo a la Aplicación de Políticas para los Asentamientos Humanos, componente "C" del Programa de Desarrollo Municipal (PRODEMU) del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos de la época y financiada por el Banco Mundial. Esta propuesta reconoce el carácter urbano del país, implanta los sistemas de planificación participativa municipal, promueve el reconocimiento y planificación de las ciudades metropolitanas y una serie de iniciativas alrededor de la regulación del mercado de tierras y el mercado inmobiliario, de acuerdo con los objetivos de vivienda popular, que no fue aprobado, pero en el plazo de formulación, desarrollo documentos técnicos que hasta la fecha son utilizados.

En la actualidad y resultado de los compromisos de Hábitat III, la conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible en Ecuador, desde el año 2018 el gobierno de Bolivia junto con ONU HABITAT, trabajan una política que lleva por nombre Política Nacional Integral de Ciudades. Esta propuesta está organizada en función a líneas estratégicas y líneas de acción alrededor de seis ejes y objetivos que pretenden lograr ciudades inclusivas, ciudades productivas, ciudades ordenadas, ciudades sustentables y resilientes, ciudades saludables y gobernanza de las ciudades. No obstante más allá de sus avances, el enfoque de la propuesta queda muy al margen de las cuestiones del derecho urbanístico respecto la gestión del acceso a la propiedad, regulación de los mercados inmobiliarios, el cumplimiento de la función social, entre otros, parece soportar

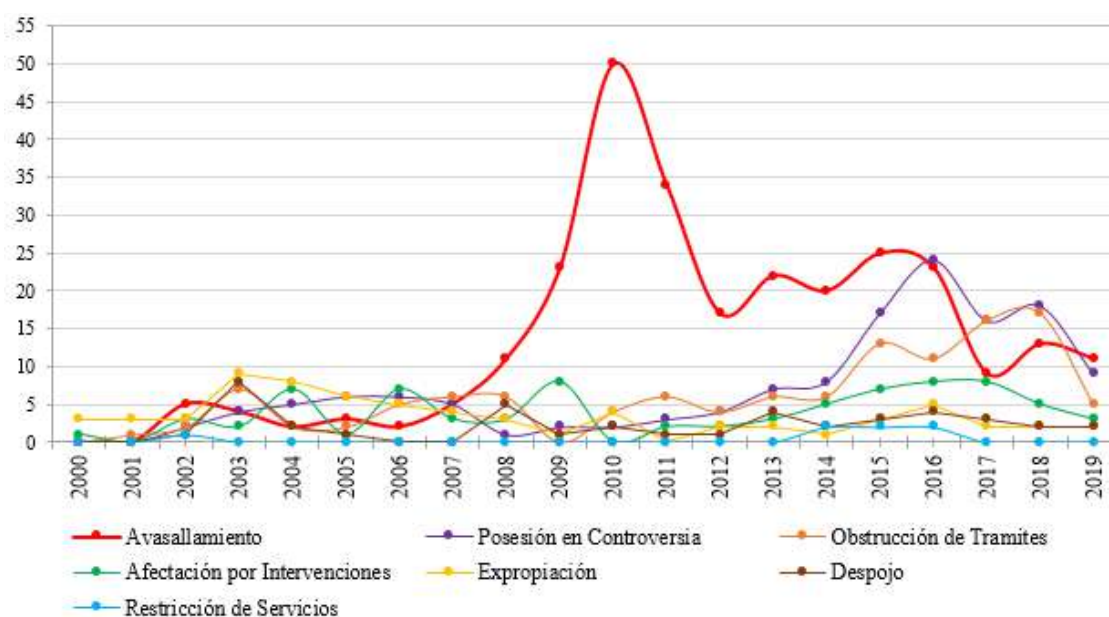
los frecuentes procesos excepcionales de regularización y saneamiento urbano con enfoques de reducción de la informalidad, mejoramiento integral del hábitat, resiliencia y prevención. El gráfico siguiente muestra la temporalidad de las propuestas de políticas urbanas desde 1977 junto con las etapas del derecho urbano.

Fuente: Elaboración propia



La urbanización en Bolivia es de carácter predominantemente informal según Espinoza y Fort (2020). Es resultado de fenómenos como la ocupación ilegal y avasallamiento de tierras, así como de procesos de lotificación informal, incumplimiento de la función social de la propiedad, ausencia de planes urbanos y códigos actualizados que guíen el proceso de urbanización. De las causas indicadas, el avasallamiento es el fenómeno más frecuente según Bernabé y Cabrera (2021), el cual se habría multiplicado por nueve entre 2007 y 2010 manteniendo niveles altos desde el año 2006 (ver gráfico nº 3). Entre varios, este fenómeno ha sido impulsado por la amplia libertad del mercado inmobiliario y la laxitud del Estado respecto a la creación de institucionalidad que garantice la función social de la propiedad.

Fuente: Bernabé y Cabrera, 2021



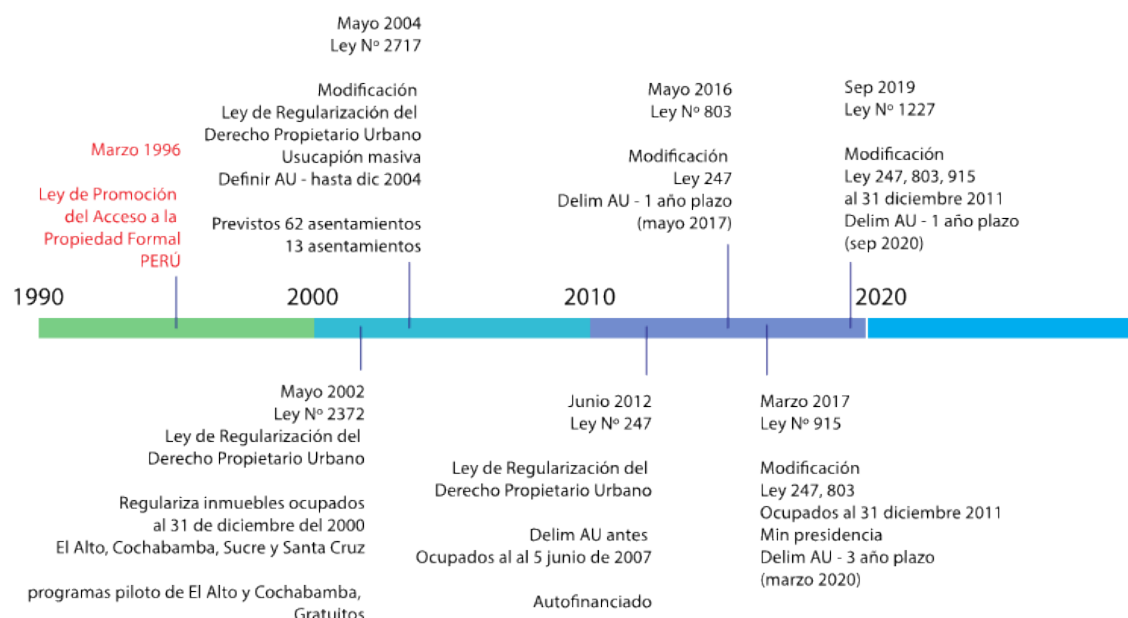
El diagnóstico y la propuesta de la Política de Ciudades mencionada reconoce muy parcialmente esta problemática, razón por la cual sus lineamientos se acercan de forma muy tangencial al tratamiento de esta situación, sin ofrecer soluciones concretas.

En ese entendido la práctica institucional de los diferentes gobiernos nacional y municipales desde la década de 1990, se ha centrado en la regularización o formalización de los derechos de propiedad, como una suerte de respuesta a la problemática indicada. Aunque los resultados de la formalización en todos los países de la región no han sido los esperados, en Bolivia es todavía el discurso de Hernando de Soto el que da línea a la política urbana de facto, pese a la probada falibilidad. Se mantiene y promueve la medida como una suerte de solución soportada en el derecho a la vivienda, aunque la mayor parte de suelo habilitado cada día, no tiene ese destino y tampoco las condiciones para consolidarse como suelo servido, dado el carácter de regularización sólo dominial.

Sobre la implementación de esta medida de regularización, inició el año 2002 y se desarrolló en dos etapas y tres gobiernos. La primera etapa correspondió con el gobierno del ex presidente Jorge Quiroga, quien en 2002 promulgó una primera ley de regularización de derechos de propiedad y la creación del programa Acuerdo de Responsabilidad Compartida (ARCO) que alcanza a desarrollar cuatro casos piloto de regularización en barrios de diferentes ciudades del país. El año 2004 durante el gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada otra ley modifica las condiciones de regularización y se prevé el saneamiento de 62 asentamientos, pero sólo 13 son regularizados. El programa ARCO concluye el año 2006 y los gobiernos inmediatamente posteriores no aplican la medida. Más adelante, durante el segundo gobierno de Evo Morales, el año 2012 este mecanismo se convierte en la punta de lanza de la política urbana de facto cuando a través de la ley nº 247 se promueve la regularización masiva del derecho de propiedad en todas las urbes y tiene duración limitada, sin embargo su plazo es ampliado el año 2016 mediante la ley nº 803, posteriormente se amplía una vez más el año 2017 por la ley nº 915 y finalmente sucede otra ampliación por la ley nº 1227 del año 2019 (ver gráfico nº 4). En la actualidad se está discutiendo otra ley que vuelva a ampliar los plazos de regularización de la propiedad con sus consiguientes subprocedimientos.

Gráfico 2 : Legislación boliviana relacionada con la regularización del derecho propietario urbano

Fuente: : Elaboración propia



Uno de los problemas importantes del diseño y la aplicación de este mecanismo no es sólo su falibilidad y su carácter sólo dominial que desvincula la regularización con cualquier medida de dotación de servicios e infraestructuras básicas, sino que estas normas tienen por objeto regularizar el derecho de propiedad de inmuebles destinados a vivienda, ubicados sólo dentro del perímetro urbano municipal, para lo cual las leyes disponen la obligatoriedad de los gobiernos municipales de delimitar los perímetros urbanos para incluir dentro del área urbana aquellas parcelas que pasarán el trámite de saneamiento.

Esta medida de delimitación de áreas urbanas que había sido practicada a inicio del Siglo XX y quedó en desuso por su probada incapacidad de limitar los crecimientos, es revitalizada y se convierte en el dispositivo urbanístico más importante que los gobiernos municipales del país deben desarrollar para todos sus centros poblados con más de 2000 habitantes. El hecho más cuestionable es que todos los municipios sin excepción ampliaron sus perímetros urbanos, algunos hasta diez veces su mancha urbana para cobijar aquellas parcelas a regularizar y al mismo tiempo para incentivar la mayor ocupación de tierras antes de uso forestal o agrícola, dada el mayor valor que el suelo legalmente urbano supone.

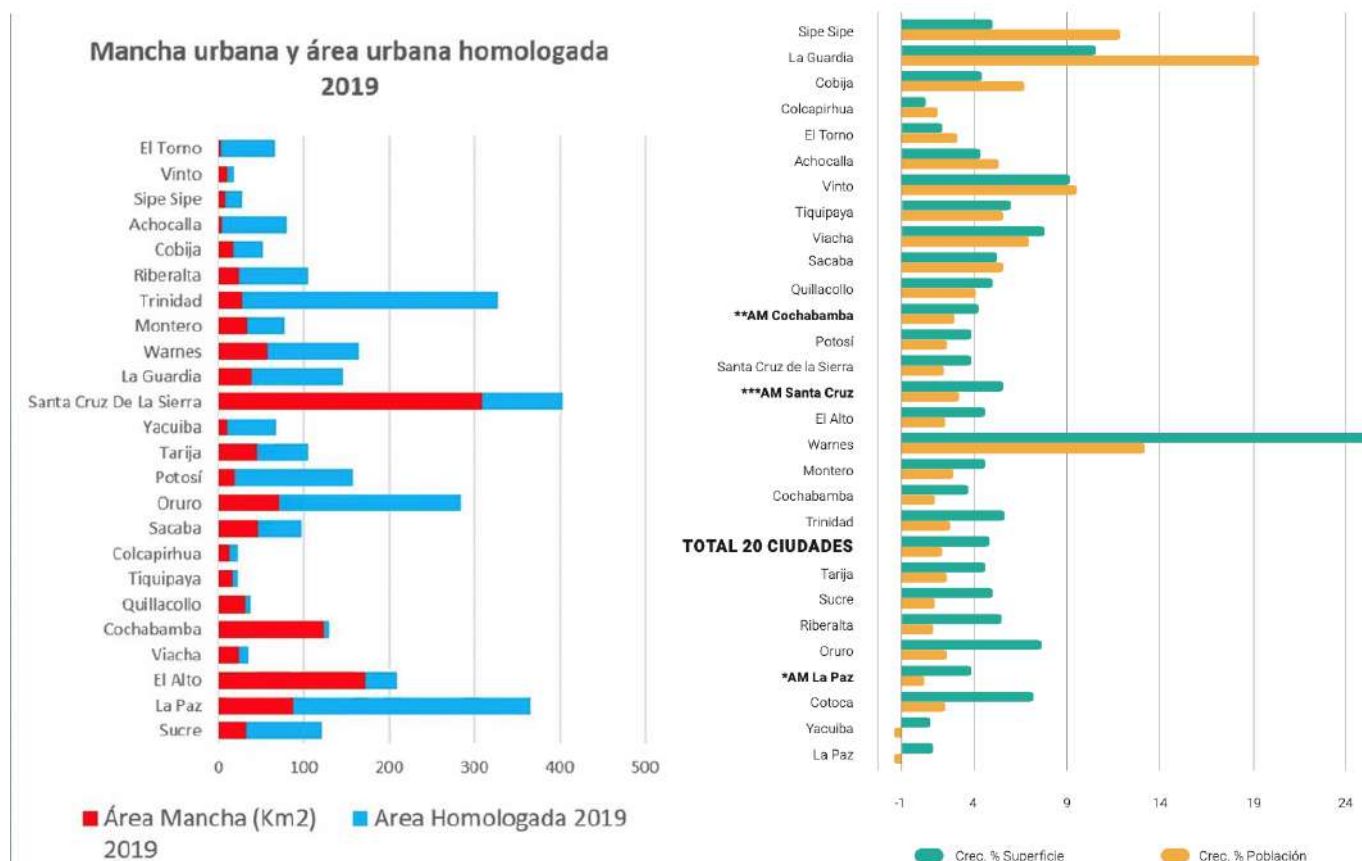
La delimitación de perímetros desde el año 2012 es presentada por las instancias del gobierno nacional como una medida de planificación urbana, generando institucionalidad alrededor, guías metodológicas, oficinas especiales y plazos para cumplir este cometido. Aunque diferentes colectivos de urbanistas y organizaciones sociales se pronuncian contra el carácter, el impacto ambiental y económico de la medida, el gobierno mantiene el mecanismo y amplía permanentemente el plazo para la delimitación, encontrándose jurisdicciones donde el año 2012 se habían ampliado perímetros y 5 años después se volvían a ampliar, pese a no haber sido ocupados, poseer crecimiento poblacional negativo y otros, con el objetivo de dinamizar el mercado de suelo y capturar de forma particular las plusvalías que supone el cambio legal de usos de suelo. Se conoce de varios casos cuando alcaldes, concejales, autoridades municipales compraban tierra de periferia a precios reducidos y pocos meses después disponían la delimitación del área urbana que incluía esas tierras.

El resultado de esta etapa de delimitación (que no ha terminado) es crítico en términos ambientales, económicos y sociales. Ha permitido la ocupación y consiguiente deforestación de grandes superficies de suelos de borde, en términos económicos encareció mucho más el suelo en las áreas urbanas por la ampliación desmedida y en términos sociales obligó que la población menos recursos económicos deba ubicarse cada día más lejos de los centros y en zonas menos servidas, dada la elevación de los precios de la tierra.

Algunos de los casos más relevantes de esta ampliación pueden ser observados en el gráfico nº 5 que expone la relación entre mancha urbana consolidada y área urbana delimitada en 2019, y la relación entre expansión de área urbana y crecimiento de población entre los años 2001 y 2012. Del primero sobresalen los nuevos perímetros urbanos de Trinidad, Potosí, Oruro, La Paz, etc., cuyas nuevas superficies urbanas son hasta seis veces más grandes. En el segundo sobresale el crecimiento muy superior de las áreas urbanas legales en Warnes, Oruro, Cotoca, Riberalta y otros respecto a la proporción poblacional.

Gráfico 2 : Legislación boliviana relacionada con la regularización del derecho propietario urbano

Fuente: ONU HABITAT, 2020



En fin, la regularización de derechos de propiedad, principal política urbana de facto en Bolivia durante los últimos 20 años, no se caracteriza por haber alcanzado altos niveles de otorgación de títulos de propiedad que garanticen la tenencia y la vivienda digna, sino por haber servido de dispositivo principal para habilitar grandes superficies de suelo urbano legal, con pocos o ningún tipo de servicios o infraestructuras urbanas -más allá de aquellas gestionadas por la población organizada a través de mecanismos de apoyo mutuo, producción social del hábitat y otros dispositivos sociales-, sino por haber movilizado como nunca antes un mercado de suelo formal, pero principalmente informal cuyo impacto ambiental y socioeconómico es importante, seguido del beneficio que esta medida ha implicado para centenas de pequeños y grandes propietarios de tierras quienes han capturado -y capturan- las plusvalías urbanas para beneficio totalmente particular.

Los resultados del proceso de regularización de derechos de propiedad iniciado el año 2012, según la página web del Programa de Regularización de Derecho Propietario (PROREVI) a junio del año 2020, había logrado ejecutar 8519 sentencias equivalentes a una cantidad similar de parcelas urbanas, que supondría no más de 400 hectáreas de suelo urbano regularizado en todo el país, mientras que la cantidad de suelo urbano ampliado alrededor de los centros urbanos superaría el millón de hectáreas.

Así la política urbana y de suelos en Bolivia en esta etapa de cambios políticos, se ha caracterizado por un modelo centrado en la liberalización amplia del mercado de la tierra, impulsado por el gobierno central, único con competencias sobre la disposición de la propiedad y sin ningún tipo de resquicio sobre la implementación de normas o dispositivos que operativicen la función social y ecológica de la propiedad, sino todo lo contrario.



Cabrera, Juan E. (2018). Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia: una lectura desde el derecho urbanístico. *Investigación & Desarrollo*, 18(2), 131-158.

Medina, Leandro & Schneider, Friedrich. (2018). Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? Working Paper No. 18/17. FMI

Espinoza, Álvaro & Fort, Ricardo. (2020). Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. Lima: GRADE, ADI

Bernabé, Sergio & Cabrera, Juan (2021), La propiedad de la tierra urbana en Bolivia: reflexiones desde el derecho urbano en el ámbito de la justicia constitucional. Documento de trabajo no publicado. Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo. Universidad Privada Boliviana

ONU HABITAT. (2020). Política Nacional Integral de Ciudades de Bolivia. La Paz: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

Política de suelo, urbana y de vivienda en tiempos de cambios políticos: cuestiones desde Bolivia

JUAN E. CABRERA
IBU



[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

NONO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICA FUNDIÁRIA, URBANA E HABITACIONAL EM TEMPOS DE MUDANÇAS POLÍTICAS: QUESTÕES DA BOLÍVIA"

HETEROTOPÍAS Y TENSIONES SOCIO-ESPACIALES METROPOLITANAS

Arq. PhD Jorge Sainz Cardona
La Paz, Bolivia - 19/04/2021
Universidad Mayor de San Andrés UMSA



11º WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"PLANEJAMENTO TERRITORIAL, GESTÃO URBANA E MUDANÇAS JURÍDICAS EM CUBA"

DIA 14/06 ÀS 17H BRT



Gina Rey Rodriguez

Arquiteta, doutora em Ciências Técnicas, professora de Urbanismo e pesquisadora da Faculdade de Arquitetura da Universidade Tecnológica de Havana.



Ricardo Núñez Fernández

Economista, mestre em Gestão Urbana, doutor em Ciências em Administração e oficial do Programa de Desenvolvimento Humano Local do PNUD Cuba.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom



Planejamento Territorial, Gestão Urbana e Mudanças Jurídicas em Cuba

Gina Rey Rodriguez

Arquiteta, doutora em Ciências Técnicas, professora de urbanismo e pesquisadora da Faculdade de Arquitetura da Universidade Tecnológica de Havana



Ricardo Núñez Fernández

Economista, mestre em Gestão Urbana, doutor em Ciências em Administração e oficial do Programa de Desenvolvimento Humano Local do PNUD Cuba



Para acessar o video do Webinário [CLIQUE AQUI](#)



La gestión del suelo en La Habana: Retos y oportunidades

Dr. Ricardo Núñez

En Cuba el suelo urbano está considerado esencialmente como un bien público y como tal utilizado como un recurso estratégico para emprender diversos proyectos de desarrollo de la agenda estatal. Partiendo justamente de su disponibilidad física, reflejada en el proceso de planificación centralizada, se distribuye desde hace más de 50 años empleando el mismo mecanismo de coordinación territorial, para cubrir las prioridades del desarrollo sectorial, para temas del hábitat y los servicios sociales a nivel de las provincias y municipios, sin dejar apenas espacio a elementos del mercado, presentes solo en negocios mixtos con capital extranjero y en el ámbito informal.

Si bien estas prácticas de la planificación y la gestión estatal atenúan significativamente los procesos especulativos y de corrupción relacionados con el valor de suelo y las propiedades en las ciudades cubanas, también generan muchas distorsiones e ineficiencias en su gestión mientras que las oficinas urbanísticas carecen de sistemas de control, monitoreo y sistematización fundamentales para la retroalimentación en el tema, como el catastro, los planes estratégicos o los sistemas geográficos de información.

Entre las principales distorsiones se destacan la prohibición hasta 2011 de compraventas de inmuebles y solares yermos, la homogeneización de precios estatales del suelo sin considerar adecuadamente las diferencias de localización, las centralidades y la diversidad de valores histórico culturales en los barrios de las ciudades, frente a los contrastantes precios informales, la prevalencia de criterios discrecionales en la determinación del valor, así como métodos rígidos y desactualizados de cálculo, por solo mencionar algunas. Entre las consecuencias negativas de estos proceder, están la baja eficiencia en el aprovechamiento del suelo urbano, la irracionalidad en su asignación, la incoherencia e incompatibilidad de algunos de los usos urbanos y la cancelación de su capacidad como activo financiero.

Cabe destacar que los problemas estructurales de la economía cubana junto a un conjunto de fallas sistémicas determinaron que el gobierno emprendiera a partir de 2011 una importante reforma socioeconómica que quedó recogida en el documento denominado “Lineamientos de la Política Económica y Social”. En este contexto se introdujo un conjunto de medidas para eliminar las causas que lastran el proceso de desarrollo y que afectan el desarrollo del país y muy en particular a la ciudadanía. Entre los paquetes adoptados se destacan la autorización del trabajo autónomo -TCP-, el autorizo de cooperativas no agropecuarias y la ampliación del alcance de la inversión extranjera, asumida como un componente del desarrollo.

Como parte de los cambios también se derogaron medidas irracionales como las que impedían a las personas naturales participar en la compraventa de vehículos y viviendas de propiedad individual o privada o el arrendamiento de espacios privados para abrir negocios; aspectos que despertaron de inmediato nuevas dinámicas socio-económicas, de manera particular en las ciudades.

A cinco años de los llamados “Lineamientos de la Política Económica y Social” muy poco se ha avanzado, son muchas las evidencias de la paralización y la lentitud en su implementación, que si bien compleja, resultaba muy necesaria y que debía realizarse de acuerdo con un estricto cronograma de tiempo y con efectividad en las tareas y cambios propuestos. En 2016 se realizó una profunda revisión de este documento estratégico cuyo análisis constató que cerca del 80% de los lineamientos aún estaba en proceso de implementación, mientras que una parte importante de los obstáculos causantes de la ineficacia, no estaban en las altas esferas decisorias sino que provenían de desarticulaciones y vacíos legales, incoherencias y discrepancias institucionales y de poderosas restricciones bien enraizadas, que lastran los mecanismos económicos y de gestión -incluyendo la dualidad monetaria y cambiaria, así como el modus operandi de la planificación económica.

En el mismo año 2016 se procedió nuevamente a modificar y actualizar los Lineamientos a los que se sumaron otros dos documentos programáticos considerados relevantes: la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista y el Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social al 2030 -PNDES- aterrizaje nacional de acuerdo con los -ODS-.

El alcance de las propuestas programáticas lanzadas demostró la imperiosa necesidad de actualizar la carta magna cubana, una nueva Constitución que debería superar lo instituido en la anterior, aprobada en el 1976. El nuevo documento sería la pauta inicial esencial para asegurar un marco legal coherente que facilitara llevar a buen término las propuestas aprobadas por el parlamento cubano y el partido, que aspiran a lograr una sociedad cubana próspera, democrática y sostenible. La nueva constitución fue sometida a plebiscito nacional y se aprobó en 2019, luego de numerosos debates populares, por el 86% de los cubanos con derecho al voto.

En su artículo 8, el texto constitucional precisa que en Cuba rige un sistema de economía socialista basado en la propiedad de todo el pueblo sobre los medios de fundamentales de producción, como forma de propiedad fundamental, y en la dirección planificada de la economía, que regula y controla el mercado. La carta magna también destaca que son propiedad de socialista las tierras que no pertenecen a particulares y a cooperativas, estimándose que cerca del 60% de las agrícolas y del suelo urbano son actualmente de propiedad estatal.

Entre los temas polémicos debatidos entre intelectuales, expertos y decisores, estuvo la falta de claridad en torno a qué medios deben ser considerados como los fundamentales de producción, quedaba pendiente precisar los criterios para definir aquello que debe ser propiedad de todo el pueblo y lo que no, lo que permitiría una gestión más transparente de cara al pueblo a la hora de clasificar una producción o servicio como de propiedad socialista / estatal, además de emplear con racionalidad y eficiencia el fondo edilicio y de suelo bajo dominio público, en muchos casos deteriorado o desatendido, donde se puede encontrar desde un aeropuerto, las sedes de empresas, los centros escolares, la industria bio-médica y las sedes hospitalarias, hasta los restaurantes, cafeterías, comercios minoristas, pequeños talleres y servicios menores. Al dejar de incluir estas precisiones se perdió nuevamente la oportunidad de resolver el eterno dilema de deslindar las actividades vinculadas a medios de fundamentales de producción de aquellas que no lo están y que pueden ser descargadas del estado mediante una gestión independiente.

Otro de los debates fue de materia jurídica y se relacionó con la segmentación del ámbito privado y

con las mencionadas, pero no esclarecidas, reglas encargadas de asegurar a esos actores “similares condiciones” a las de otros similares en el sector público o cooperativo, tal como se alude en el texto. Aunque el nuevo texto reconoce una mayor diversidad de formas de propiedad, se colocan límites fuertes, como que la regulación por el estado de la concentración de la propiedad en personas naturales y jurídicas, con el fin de preservar límites considerados compatibles con los valores socialistas de equidad y justicia social. Otros aspectos se mantienen inalterables, al precisar que la propiedad socialista de todo el pueblo no puede transmitirse en propiedad a personas naturales o jurídicas, que se rige por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad y se declaran como formas de propiedad la Socialista de todo el pueblo (estatal); la Cooperativa; la de Organizaciones políticas, de masas y sociales; la Privada; la Mixta, de Instituciones y formas asociativas, y la Personal.

La nueva constitución establece límites, pero no define elementos precisos para determinar el nivel de concentración de la propiedad, de esta forma nuevamente deja margen al uso de criterios discrecionales. Esta situación debiera mejorar con la autorización de las Micro, Medianas y Pequeñas Empresas (MIPyME), Cooperativas No Agropecuarias (CNA) y Trabajadores por Cuenta Propia (TCP) en agosto de 2021, llamadas a desarrollar emprendimientos que demandarán un dominio pleno o mayor de la propiedad y -tal vez- de su concentración. Se espera la promulgación de las normas complementarias que deberán ampliar los elementos recogidos en la Constitución.

En el contexto cubano la propiedad privada sobre la tierra se regula por un régimen especial que prohíbe el arrendamiento, la aparcería y los préstamos hipotecarios a particulares. Desde el orden jurídico se establece que los individuos con estatus de residentes pueden ser propietarios de solo dos inmuebles, una vivienda principal y una segunda de descanso o veraneo. Esta limitación ha sido la causa de que por décadas las familias e individuos hayan acudido a alternativas más o menos informales e irregulares para adjudicarse las propiedades urbanas sean para vivir, para rentar o incluso para la operación de negocios familiares con diversas escalas.

En el año 2020, se aprobó la Política de desarrollo territorial de la República de Cuba, que tiene entre sus objetivos prioritarios impulsar el desarrollo de los territorios como parte de la llamada estrategia de país la cual incluye el fortalecimiento de los municipios como instancia principal y dotarlos de la autonomía necesaria para que puedan desarrollar una sólida base económica y productiva.

Esta política incorpora una definición del desarrollo local como un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador, capaz de articular intereses entre actores, territorios y escalas (municipal, provincial y sectorial/nacional). Se consideró un paso de avance y una oportunidad para dar mayor relevancia a lo local y de manera particular al municipio, para transformar el modo tradicional de planificar centralizadamente y desde la perspectiva sectorial, progresando hacia formas más horizontales y participativas. Sin embargo, estos avances no han sido acompañados por un cambio en los mecanismos financieros y las prácticas institucionales que siguen siendo los mismos y constituyen obstáculos para emprender esta acertada agenda de descentralización. No obstante, este proceso podrá abrir importantes espacios de innovación social y económica.

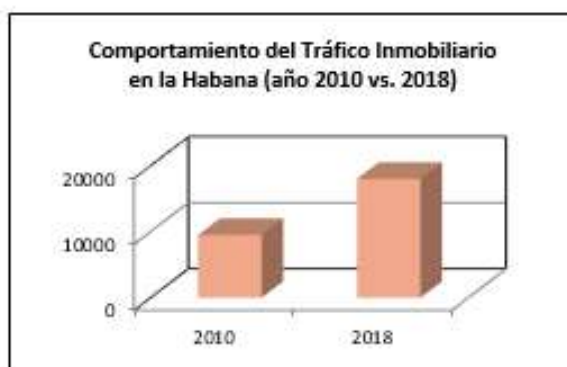
En este mar de complejidades, retos y oportunidades, se destaca la dimensión urbana, dado que las ciudades cubanas presentan serios problemas de infraestructura y del hábitat, con déficits de

vivienda acumulados por décadas, muy limitada oferta, deficitaria atención al mantenimiento y reparación de los inmuebles, así como una pobre o nula capacidad de gestión estratégica dentro los gobiernos locales, lo que los limita para activar e integrar las potencialidades patrimoniales, históricas, ambientales, sociales, culturales y funcionales en sus territorios. La Habana, como capital de la nación, es tal vez las que más contradicciones exhibe, con un mapa complejo de actores e intereses que abarca desde las entidades nacionales con enfoque centralizador, hasta los acuerdos empresariales con inversores extranjeros, pasando por las acciones promovidas por el gobierno de la Habana y con la interesante avalancha de iniciativas de los emprendedores privados. La ciudadanía dispone de pocos espacios de participación real y limitados incentivos dadas las excesivas restricciones burocráticas y técnicas.

A pesar de problemas de centralización y verticalismo en las estructuras, de un contexto poco transparente y burocrático, donde faltan mecanismos para la captura de valor lo que limita las posibilidades de una mayor equidad y sostenibilidad, son las experiencias de La Habana las más diversas y creativas en la participación tanto de los actores nacionales y de los locales privados en lo que respecta a la gestión del suelo urbano y los edificios. La interacción de estos actores refleja cierta comprensión del valor diferencial del suelo urbano y muestra una efectiva valorización de

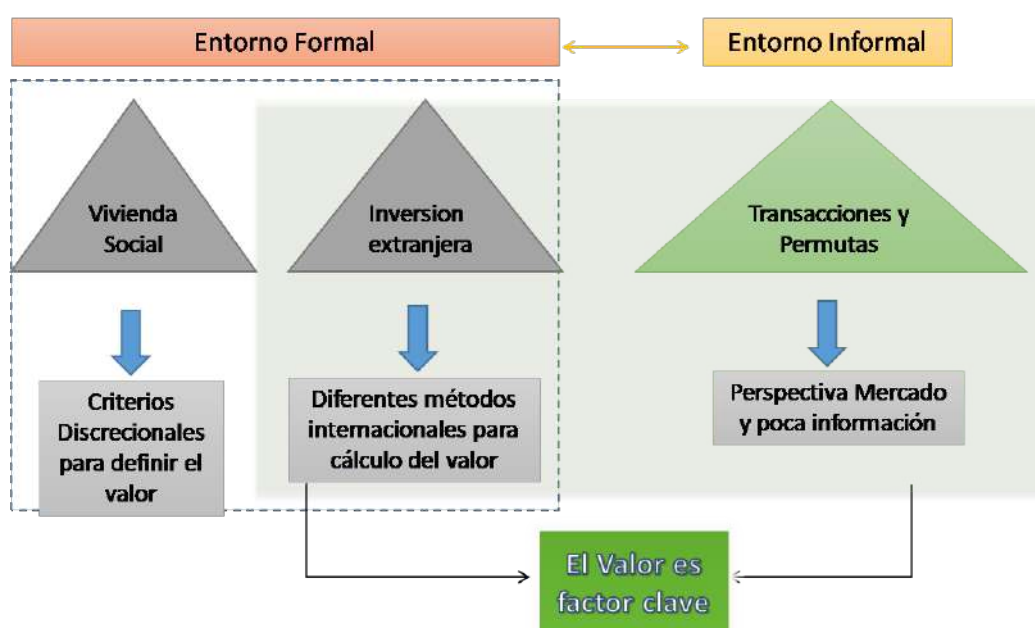
■ Hacia la construcción de nociones colectivas para un mapa de valor de propiedades urbanas en la Habana

Los cambios graduales derivados de la reforma socioeconómica y legal, de manera particular los que autorizaron los procesos de compraventa de viviendas entre privados, más la diversificación de los actores económicos en el comercio y los servicios, han determinado el surgimiento de un mercado habitacional sin precedentes para el caso de la Habana. Con éste se ha ampliado el tráfico inmobiliario por las transacciones de mercado, superando cuantitativamente los mecanismos prevalecientes de la permuta y donaciones entre familiares que constituyeron por más de 3 décadas las únicas alternativas para encarar soluciones al tema de la vivienda vinculado al crecimiento familiar, a temas de centralidad, ventajas de localización o para la obtención de ingresos.



En el período 2010-2018 predominan las transacciones en inmuebles de uso habitacional, no se muestran de manera explícita transacciones con suelo vacante. No obstante, destacamos que existen evidencias de que los precios de estos inmuebles incluyen atributos del suelo tales como la ubicación ventajosa ya sea en términos de la ciudad o del barrio, lo que garantiza determinados beneficios en la accesibilidad, en la calidad de infraestructura técnica y la disponibilidad de servicios. A éstos atributos se añaden los de los inmuebles, relacionados con la arquitectura, el diseño, la calidad constructiva, la época de construcción, el área y la distribución funcional, el estado técnico constructivo del inmueble y en ocasiones los valores patrimoniales e incluso intangibles relacionados con antiguos propietarios, etc.

En el diagrama que presentamos (ver ilustración debajo) se precisan 3 mecanismos practicados a través de los cuales se han venido acumulando un conjunto de prácticas, tanto de actores públicos como privados, que muestran un acercamiento al reconocimiento y determinación del valor del suelo y los inmuebles. Dos de estos mecanismos se definen desde el ámbito público y por tanto están considerados como generados por un entorno oficial, mientras que el tercero ha sido generado desde un entorno más “informal” a partir de los mercados de compraventa de viviendas entre individuos/ familias.



El mecanismo referido a la vivienda Social, parte de un grupo de criterios discrecionales que determinan el precio de venta de la unidad habitacional que fija la Dirección de la Vivienda del territorio. Este valor se establece esencialmente en función de la tipología de inmueble en cuanto a materiales y área construida, la ubicación de la vivienda en una localización macro definida por zonas-barrios de la ciudad, y por el tamaño- repercusión del área de parcela. Cuando se trata del programa de la vivienda social, los precios están fuertemente subsidiados y en ningún caso el título de propiedad de la vivienda hace referencia al dominio de suelo el cual se adjudica bajo el concepto de derecho de superficie no oneroso.

Por su parte, desde la experiencia de actores públicos que desarrollan proyectos de inversión extranjera se constata la determinación de valor de propiedades y suelo a partir de aplicar -al modo cubano- un conjunto de métodos internacionales, como el método de capitalización de la renta o los métodos de valor residual dinámico a estático, utilizados para calcular el valor de las propiedades estatales como parte de negocios, considerándose contribuciones cubanas en términos financieros a la empresa mixta o asociación económica internacional.

El tercer mecanismo es el generado por las transacciones de compraventas efectuadas entre la familias e individuos a partir del 2011, que ofrece evidencias muy claras del valor de las viviendas. Se reconoce que son mercados imperfectos con poca transparencia e información muy dispersa. Las familias cubanas pueden optar de manera directa por uno de dos modos de actuación, el primero parte de la disponibilidad de un inmueble que puede ser sometido a intercambio o compraventa, mientras que el segundo, parte de una parcela vacante, de carácter público, donde el estado tiene facultades de ceder el derecho de superficie. Existen casos en que estas formas de hacer se desconectan de los procesos establecidos e incluso se contaminan ambos procesos.

Los datos recogidos muestran el papel que juegan en los incrementos de valor de las propiedades las inversiones públicas en infraestructura, la proximidad a negocios con capital foráneo, la modificación de las normativas urbanas para promover áreas turísticas y la rehabilitación de áreas de valor patrimonial en la Habana conocidas como Zonas de alta significación para el turismo y Zonas priorizadas para la conservación. Estos planes e inversiones inciden de manera directa en valorización del fondo existente, hecho que es conocido por los actores que participan en la construcción de la ciudad. En el caso de La Habana, estos procesos se concentran en el litoral norte, de manera especial en el malecón de la Habana en la zona del Vedado y en el Centro Histórico La Habana Vieja.



Nuevos desarrollos en áreas céntricas del polo turístico El Vedado, entre los sectores La Rampa y Malecón, donde existen 2 622 habitaciones en 11 hoteles, de ellos tres con categoría 5 estrellas. Hasta el 2030, se proyecta agregar no menos de 4 312 habitaciones en 12 establecimientos 5 estrellas.



A 20 minutos de la capital Cojímar, Bacuranao, Tará, Santa María y Veneciana, con locaciones y parcelas para nuevos alojamientos en las modalidades de turismo de sol y playa y náutico. Esta franja costera posee condiciones para bases náuticas y marinas hasta Santa Cruz del Norte, Jibacoa y Puerto Escondido, en dirección a Varadero, donde están previstos los proyectos inmobiliarios y golf.

Otro ámbito que también contribuye a la valorización inmobiliaria es el desarrollo de grandes proyectos urbanos, destacándose el plan integral y las propuestas para la reconversión del puerto de la Habana, el sector de la desembocadura del río Almendares y los corredores culturales en algunos ejes relevantes de la capital como el de la calle Línea, propuesto como recorrido del arte y la cultura en la barriada del Vedado, por citar solo tres ejemplos. Estos proyectos presentan oportunidades relevantes para la ciudad en términos funcionales, culturales, económicos, financieros, sociales y ambientales, su singularidad hace que los actores públicos y privados tengan motivaciones para participar.

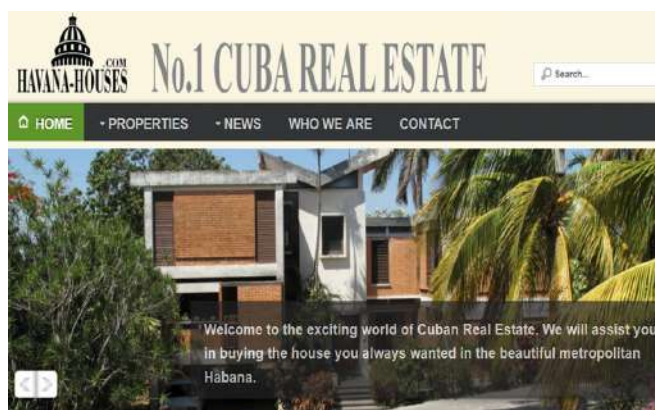
El breve período de mejora de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos durante la presidencia de Obama, mostró una tendencia a adjudicar financiamientos provenientes de las remesas y de los ahorros para inversiones realizadas por las familias y por otros actores privados, incluso extranjeros asociados a propietarios cubanos, para el desarrollo de proyectos en su mayoría rentables. Estos emprendimientos han realizado una revalorización exitosa de edificios patrimoniales en zonas valiosas de algunas ciudades cubanas pues han sabido escoger aquellas localizaciones de la ciudad donde resulta evidente el potencial de captura de rentas del suelo.

La demanda creciente de este tipo de proceso, ahora casi detenido por la crisis y la pandemia, ha sido acompañada por nuevos servicios y prestaciones de carácter privado con mayor o menor grado de legalidad, como las Agencias Inmobiliarias, los grupos independientes de diseño y arquitectura, las brigadas especializadas de constructores, servicios especializados de catering, de jardinería, de decoración, entre otras modalidades. Se trata de equipos de trabajo profesionales, bien capacitados y con una sofisticada capacidad de gestión que se sustenta en sistemas informáticos y publicaciones en páginas web, lo que contribuye a dinamizar el tráfico inmobiliario, y brindar servicios de mayor calidad y valor.

Agencias Inmobiliarias privadas creadas desde 2011:



El ciberespacio ha sido fundamental en este proceso, las plataformas digitales y las páginas Web para la gestión de los procesos de compra - ventas de vivienda -y para usos comerciales anclados en las viviendas- han permitido dar transparencia y competitividad a los precios de las viviendas. En muchas ocasiones no solo se especifica el valor del inmueble, sino que se muestran los ajustes realizados al precio de estas transacciones, aportando así elementos antes no vistos en el tráfico inmobiliario de la Habana.



Casa de 5 cuartos en Querejeta
con sala,comedor,cocina,azotea libre,
terraza,jardin,garaje,gas de balon,agua las 24
horas,carposhe,hall,saleta,pasillo,placa libre,tanque
instalado,puerta calle.

5ta F 9603 apto: e/ 96 y 96 A en Querejeta, Playa, La Habana.

\$ 180,000

Verificado

Los nuevos ámbitos privados y los actores involucrados han tenido que enfrentar muchos obstáculos y arriesgarse debido a la falta de contextos legales que amparen las diversas propuestas, por la ausencia de mecanismos proactivos para el efectivo diálogo con las entidades de planificación y urbanismo de la ciudad, por el carácter punitivo de los mecanismos fiscales y por los excesivos controles cargados de discrecionalidad. En muchos casos las entidades públicas locales consideran estos emprendimientos y transacciones como manifestaciones pro-capitalistas, desconociendo el conjunto de aportes que estos generan y los servicios asociados que se brindan.

En la última década el incipiente sector inmobiliario privado ha emitido señales de precio en la Ciudad de la Habana que contribuyen a dibujar colectivamente una cartografía del valor de las propiedades en la Ciudad. Lo mismo ha sucedido con las iniciativas de servicios, comercios y pequeñas producciones ubicadas en un mapa que integra atractivas ofertas, posibilidades y alternativas para las diferentes demandas, por pequeñas que sean.

Barrios con mayor precio medio

Barrio	Municipio	Precio
Siboney	Playa	300 000
Atabey	Playa	235 000
Kohly	Playa	210 000
Miramar	Playa	70 000
Guanabo	Habana del Este	55 000
Chibás	Guanabacoa	50 000
La Sierra	Playa	50 000
Jaimanitas	Playa	45 000
Vedado	Plaza de la Rev.	40 000
Almendares	Playa	35 000

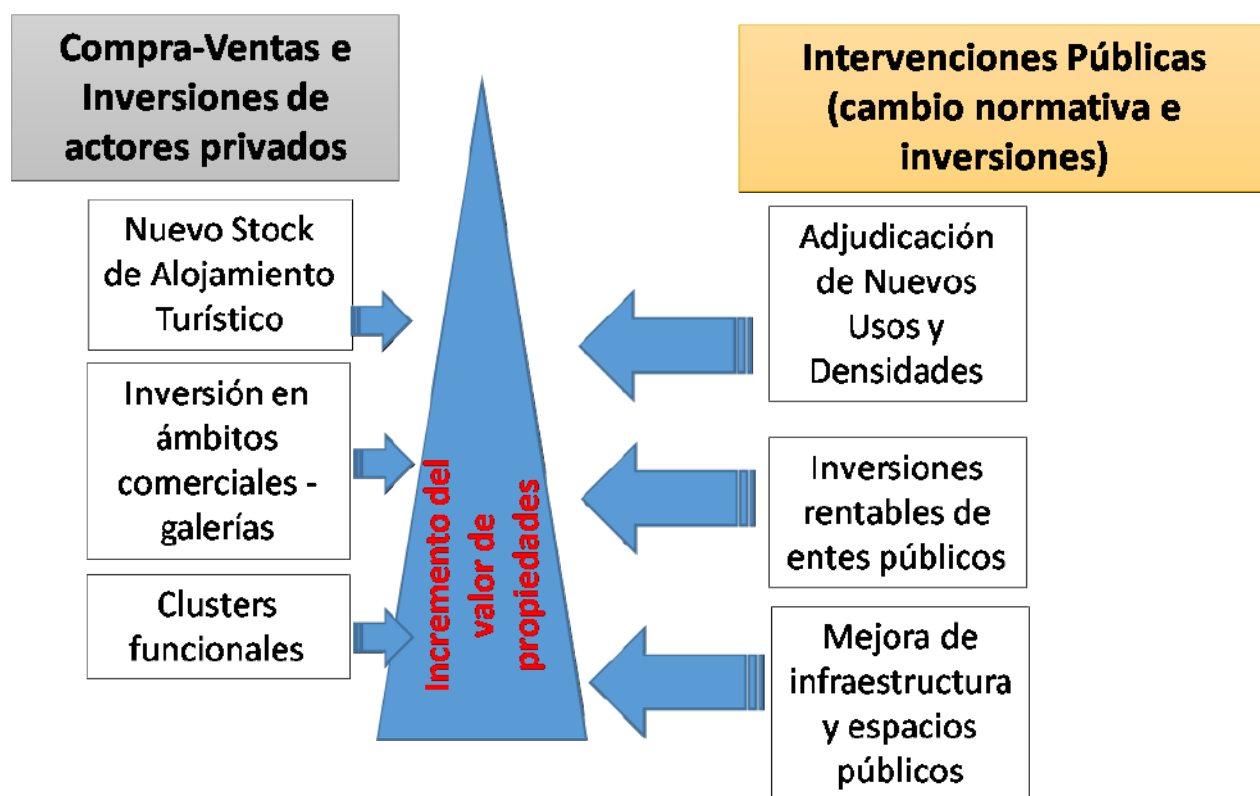
Barrios con menor precio medio

Barrio	Municipio	Precio
Mantilla	Arroyo Naranjo	11 750
Párraga	Arroyo Naranjo	11 000
El Cotorro	Cotorro	10 500
Punta Brava	La Lisa	10 500
Mulgoba	Boyeros	10 000
Alamar	Habana del Este	10 000
Abel Santamaría	Boyeros	9 000
Alberro	Cotorro	8 500
San Fco. de Paula	San Miguel del P.	8 500
Rep. Eléctrico	Arroyo Naranjo	8 000



* precio medio estimado según la mediana de la agregación de los precios en los barrios tomados como referencia en cada caso

Se percibe además una conexión entre las actuaciones públicas y privadas en cuanto a los elementos que contribuyen a incrementar el valor de las propiedades, denotándose que las decisiones e intervenciones de los actores públicos determinan una proporción mayoritaria de estos valores adicionales en la ciudad (ver esquema que gráfica el reconocimiento de la influencia del incremento de valor por acciones públicas vs. las privadas).



A pesar de las fallas institucionales, normativas y de gestión, es posible afirmar que existen nociones compartidas a escala de la sociedad del valor del suelo y de las propiedades urbanas, sobre todo en La Habana, aunque también se produce en otras importantes ciudades del país, sobre todo las que atesoran conjuntos edilicios y patrimoniales valiosos.

Este dinámico e intuitivo proceso de valorización inmobiliaria no ha sido sistematizado por las autoridades urbanas, sigue pendiente la propuesta de crear un observatorio inmobiliario y no se fomenta o facilita una participación más activa de la academia en estos temas. Lamentablemente se continúan observando pautas negativas en el proceso de gestión del suelo que afectan el desarrollo urbano integral y balanceado de las ciudades cubanas y en particular de la capital entre los que se destacan:

- Incorrecta asignación de funciones en localizaciones de valor de la ciudad
- Usos inadecuados ubicados en inmuebles públicos
- Deterioro del fondo edilicio tanto de inmuebles clasificados con valor patrimonial o construcciones con valor de uso.
- Pérdida de gran cantidad de edificaciones, un alto número de estas de uso habitacional.
- Subvaloración de potencialidades y singularidades urbanas que pueden modificar la lógica de desarrollo de las ciudades y sus municipios, lo que se hace particularmente evidente en La Habana.
- Violación de regulaciones urbanas y la ausencia de capacidades para su control.
- Incremento de la informalidad urbana y proliferación de barrios precarios.
- Déficits de infraestructura urbana y serios retardos en los procesos de mantenimiento.

■ Consideraciones finales y potenciales ámbitos de acción

La reforma en marcha sobre la base de la nueva Constitución de la República y los diversos documentos programáticos mencionados al inicio del trabajo, así como la expresada voluntad política de dar nuevos giros al desarrollo social, económico y ambiental de la nación constituye una oportunidad para generar nuevas operaciones de desarrollo en las ciudades y de manera particular en La Habana.

El peso de la centralización y la sectorialización practicada por más de cuatro décadas en el país, así como el “temor” del nivel nacional de avanzar decididamente hacia la descentralización, se hace sentir en la demora y la reticencia a ir traspasando competencias y poderes a los municipios, algo que será inevitable si se desea el progreso del país. Pero este traspaso requiere resolver los problemas que existen en los gobiernos locales, que no logran adoptar un pensamiento estratégico al estar abrumados por urgencias, limitados por falta de liderazgo, de una visión a largo plazo y de capacidades de gestión y actuación como efectivos servidores públicos.

La narrativa oficial insiste en el reconocimiento a una mayor diversidad de actores en un contexto que supuestamente brindará mayor flexibilidad y diversidad de opciones, es ahí donde deben abrirse los espacios para el sector privado cubano, el pequeño, el mediano y ¿por qué no? el grande; este

discurso resulta una condición inicial favorable para producir desarrollo urbano, pero solo inicial, pues es en la implementación y no en el enfoque conceptual donde se producen las fallas y se traban los procesos. Aunque es solo el inicio, resulta alentador que, en grandes ciudades cubanas, como La Habana, Santiago de Cuba, Trinidad, Cienfuegos, Camagüey y Holguín, se han venido demostrando acciones e innovaciones promovidas por el sector privado con emprendimientos bien concebidos, tanto de enfoque social como encaminados a generar ingresos.

El hecho que ya se evidencie un aprendizaje colectivo del valor de las viviendas y el suelo, así como la manifestación de conexiones entre actores públicos y privados respecto a correlacionarse e intervenir en torno a los específicos espacios urbanos generadores de plusvalores, es una muestra clara de que se pueden configurar mapa de valor de propiedades urbanas.

Resulta indispensable realizar acciones para superar en el corto y mediano plazo las trabas legales, institucionales, de gestión y participación, como condición esencial para que se pueda generar un entorno virtuoso que incida positivamente en el desarrollo urbano, estos son:

- **Completar los vacíos legales existentes y modificar los alcances de los sets de producciones y servicios que han de considerarse como “propiedad de todo el pueblo”, permitiendo mayor desempeño de las diversas formas de propiedad concebidas en la Constitución.**
- **Modificar los modelos e instrumentos de gestión urbana, sobre todo aquellas reglas y prácticas que no favorecen la consideración económica y financiera del suelo, ni la generación de alianzas públicas y privadas.**
- **Introducir en la práctica institucional pública nuevas capacidades que permitan procesos más eficientes en el manejo del suelo.**
- **Las evidencias de reconocimiento ciudadano y público institucional de la matriz de valor urbano, supone un nuevo ámbito para introducir nuevos mecanismos de participación e información. Los múltiples agentes que operan en la Ciudad deben estar debidamente informados de los planes e inversiones encaminadas a revalorizar la ciudad y potenciar emprendimientos.**
- **Realizar el perfeccionamiento del sistema impositivo e introducir impuestos sobre el valor de las propiedades urbanas, tanto para los operadores públicos como los privados, instaurando mecanismos apropiados de capturas de plusvalías urbanas.**
- **Avanzar en el establecimiento de instrumentos de participación innovadores y de rendición de cuenta a la ciudadanía como la consulta ciudadana y el presupuesto participativo.**

- Introducir espacios interactivos y de análisis, como las agencias de desarrollo territorial y el Observatorio Urbano, ámbitos que amplíen análisis y favorezcan la socialización de innovaciones en el contexto urbano.
- Priorizar el traspaso gradual apoyado por orientación técnica y profesional, de atribuciones a las instancias municipales de planificación, gestión y actualización de las regulaciones y normativas urbanas. Los municipios necesitan ganar en competencias y disponer de fuentes de financiamiento efectivas.
- Generar acciones públicas e incentivos para intervenir en las zonas periféricas de la ciudad, dado que se amplía la diferenciación entre zonas de la Ciudad por la agrupación de las inversiones privadas y estatales que generan espacios de mayor calidad. Atender el riesgo de producir lógicas de segregación socio-espacial.
- Instrumentar un programa de capacitación en los gobiernos municipales sobre temas de buen gobierno y administración pública. Sistematizar las experiencias exitosas que existen en el país que deben articuladas para lograr replicabilidad.
- Repensar la División Político Administrativa instaurada desde 1976 que reorganizó las provincias y municipios de acuerdo con criterios que respondieron a planes y políticas de ese momento. Para la capital, totalmente urbanizada y con municipios conurbados, se debe promover una perspectiva metropolitana, con atención a las diferencias entre los municipios centrales y los periféricos.
- Ampliar las iniciativas y actores -nacionales e internacionales, público y privados- motivados por afanes de ganancias o de impacto social pero unidos por el deseo de lograr la puesta en valor del patrimonio construido cubano, el más amplio y diverso de la isla y que cada día corre más riesgo de perderse, potenciando la innovación, las economías creativas y las industrias culturales activadoras de empleo y generadoras de nuevos procesos económicos, financieros y sociales.

La Habana 30 de Agosto 2021.

La Habana: por un futuro sustentable.

Gina Rey

La Habana, es una gran ciudad con más de 500 años de vida y un rico patrimonio cultural, es la ciudad Capital de un pequeño país que ha alcanzado avances sociales significativos. Desde las primeras etapas del periodo revolucionario se edificaron grandes proyectos habitacionales, centros universitarios y de investigación científica, hospitales y centros de salud, y una red de servicios de atención primaria, que significaron un notable en la satisfacción de las necesidades de sus habitantes. En la actualidad enfrenta una aguda contracción económica provocada por el bloqueo norteamericano, que afecta seriamente la calidad de vida de la población y repercute en un agravamiento de su problemática urbana.

Como contrapartida La Habana tiene importantes potencialidades para su desarrollo, entre las que destacan sus recursos humanos calificados y el potencial científico para la innovación y la creatividad, a lo que se une una rica cultura artística, un patrimonio cultural edificado de gran riqueza, y valiosos recursos naturales como ciudad marítima. Estos atributos a los que se suma la disponibilidad de suelo urbano público y la existencia de un Plan de desarrollo urbanístico, sientan las bases para aspirar a la sostenibilidad urbana en sus dimensiones ambiental, económica, social y cultural.

En la actualidad la Ciudad enfrenta un desafío demográfico motivado por el decrecimiento sostenido de su población, en el que se identifican como causas principales el proceso acelerado de envejecimiento poblacional, la sensible reducción de la natalidad y la migración externa de personas jóvenes. Esta tendencia crea un escenario complejo que ha demandado la instrumentación de un programa nacional dirigido a estimular la natalidad y a la creación de nuevas oportunidades de vivienda y desarrollo económico para los jóvenes que consigan superar gradualmente la situación actual.

El otro gran desafío urbano es el alto grado de deterioro de su fondo edificado y de las infraestructuras urbanas. En particular la situación habitacional de La Habana muestra déficits acumulados de considerable magnitud, al no haberse logrado revertir la situación de avanzado deterioro de su fondo habitacional, las áreas centrales antiguas y en los asentamientos informales situados en los en la periferia en los que se concentran las condiciones precarias de vivienda, a lo que se une la demanda insatisfecha de nuevas viviendas debido a los insuficientes niveles de ejecución en relación a las necesidades acumuladas.

En la solución de la problemática habitacional se han ejecutado programas que no han abordado en toda su complejidad los factores sociales, económicos, culturales y jurídico-normativos que en ella concurren, agravado por las limitaciones económicas del país. Como consecuencia no se ha logrado revertir el alto grado de deterioro acumulado del fondo edificado de la ciudad y de las infraestructuras, cuya rehabilitación demanda cuantiosas inversiones y tecnologías avanzadas.

Por otra parte, no se han aprovechado en toda su potencialidad las universidades y centros de investigación para la innovación en tecnologías y sistemas constructivos, y en la diversificación de los diseños habitacionales de calidad adecuados a los diferentes entornos urbanísticos, y a las necesidades específicas de los grupos poblacionales, en particular los ancianos y los jóvenes.

La ciudad, a pesar de su deterioro, conserva la belleza de los ambientes urbanos de diferentes épocas, atractivos que la distinguen internacionalmente, pues afortunadamente no se vio sometida a las indiscriminadas demoliciones que sufrieron y hoy sufren lamentablemente otras ciudades, con la consecuente pérdida de gran parte de su patrimonio cultural y de su propia identidad. Ha podido conservar sus valores patrimoniales y la autenticidad de su centro histórico y otros conjuntos urbanos que atesoran una memoria histórica extraordinaria que debe ser preservada. El proyecto urbano de mayor alcance y más innovador que ha tenido logros reconocidos nacional e internacionalmente ha sido el de la recuperación del Centro Histórico La Habana Vieja, proyecto en el que se han conjugado la gestión patrimonial con la gestión económica y que ha contado con un estatuto jurídico que lo respalda.

El exitoso modelo de gestión del Centro Histórico La Habana Vieja por sus relevantes resultados debe constituir uno de los referentes obligados para la futura gestión urbana de la ciudad. Para ello se hace necesario actualizar el marco jurídico vigente que se encuentra en proceso de revisión, con este objetivo se han emitido nuevos instrumentos que contemplan la descentralización gradual de funciones que otorgan mayores facultades a municipios en relación a la recaudación de impuestos y la promoción del desarrollo local, lo que se complementa con la apertura de nuevas formas de gestión económica como las cooperativas y las pequeñas y medianas empresas. Han sido avances apreciables la creación del portal ciudadano y la informatización de los servicios urbanos municipales.

Con una población de alto nivel cultural, desarrollo social, conciencia colectiva y preparación política, en La Habana concurren las mejores condiciones para asumir formas avanzadas de gestión urbana que fortalezcan la descentralización y la participación social. La introducción de instrumentos avanzados de gestión urbana es estratégica para optimizar el aprovechamiento de sus potencialidades y dar una respuesta creciente a las necesidades sociales. Para aprovechar las fortalezas que permiten transitar hacia un desarrollo urbano sustentable en sus dimensiones ambiental, económica, social y cultural resulta imperativo el aprovechamiento de sus potencialidades para el desarrollo, basadas en su modelo social inclusivo, su disponibilidad de suelo urbano, el plan urbano que ordena su desarrollo y la capacidad de instrumentar una gestión de gobierno avanzada.

La Habana cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano aprobado recientemente, cuyos objetivos fundamentales son ordenar el desarrollo urbano, la preservación y recuperación de su patrimonio edificado, y el desarrollo de la vivienda, las infraestructuras y el transporte, los servicios sociales y los espacios públicos, y un mejoramiento sensible de la calidad de vida. En el Plan propone estrategias de actuación en sus áreas central, intermedia y periférica, adecuadas a sus estructuras urbanísticas, densidades poblacionales y grados de ocupación del suelo. El modelo espacial propone la creación de corredores de desarrollo con el objetivo de compensar los desequilibrios territoriales actuales, mediante proyectos dinamizadores que vinculen la periferia con las áreas centrales y la franja costera.

La aprobación del Plan significa un notable avance en el desarrollo urbano para ello debe producirse un fortalecimiento de las capacidades de decisión de los gobiernos locales y una reestructuración de los actuales municipios que les permita cumplir con mayor efectividad sus funciones. La instrumentación con respaldo jurídico de la consulta ciudadana de los planes y proyectos urbanos y la articulación entre los instrumentos de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo económico son aspectos que deben ser incorporados a la gestión urbana de la Ciudad.

El suelo urbano de la Ciudad es de propiedad estatal en más de un setenta por ciento, por ello, no está sometida a las presiones del mercado inmobiliario, lo que hace que este valioso recurso se dirija con prioridad a la consecución de los objetivos del desarrollo social. La aprobación de la Ley del Ordenamiento Territorial, el Urbanismo y la Gestión del Suelo, actualmente en proyecto, permitirá instrumentar una gestión del suelo que optimice su utilización para las necesidades del desarrollo urbano de la Ciudad.

La gestión urbana en la base debe potenciar el papel de los Consejos Populares y potenciar el papel de los actores comunitarios y de los barrios como estructuras urbanas que, por su fuerte identidad y cohesión social, constituyen los depositarios del rico patrimonio intangible habanero y por ello deben ser tomados en cuenta en los procesos de planificación y gestión urbanas. La instrumentación de procesos de educación ciudadana desde las edades tempranas, resultan imprescindibles para favorecer el arraigo, el sentimiento de pertenencia y la creación de una conciencia colectiva sobre el comportamiento, el cuidado y la conservación de la ciudad.

La revitalización de la vida en sus barrios debe ser un proceso que combine en paralelo la rehabilitación del fondo habitacional con el fomento de proyectos de desarrollo local que aprovechen los recursos existentes en ellos. En la escala local debe potenciarse el efecto dinamizador de las micros y medianas empresas estatales, cooperativas y privadas y los proyectos de cooperación. Para la solución gradual de esta problemática deben replicarse las experiencias exitosas de gestión comunitaria, entre ellas los Talleres de Transformación Integral del Barrio, creados por iniciativa del Grupo para el desarrollo integral de la Capital para al mejoramiento de las condiciones precarias habitacionales, concentradas en las áreas centrales y en los barrios informales de la periferia.

Los Talleres son gestionados desde los gobiernos locales, con la integración de los actores estatales, cooperativos, emprendedores privados y proyectos comunitarios con el asesoramiento del Grupo para el desarrollo integral de la Capital, las instituciones académicas y las organizaciones no gubernamentales enfocadas al desarrollo comunitario. Los equipos multidisciplinares que coordinan el trabajo comunitario de los Talleres están integrados por personas que residen en la comunidad o el Municipio. Esta experiencia ha recibido los reconocimientos de ONU-Habitat a las Mejores Prácticas y a las 50 mejores comunidades a nivel mundial.

La Habana por su patrimonio cultural, cultura artística, e imagen urbana es admirada internacionalmente. Esa imagen que la hace única necesita ser conservada y enriquecida, preservando su valioso patrimonio arquitectónico, revirtiendo el deterioro de su fondo edificado y mejorando sensiblemente las condiciones precarias en áreas urbanas centrales y periféricas. El principio de la conservación no niega el desarrollo de nuevos proyectos que sean armónicos con el entorno. Afortunadamente la ciudad posee atractivos únicos y no necesita sembrar rascacielos ni crear un “down town” que amenace la pérdida de la imagen de sus relevantes conjuntos urbanos patrimoniales, como ha sucedido en otras ciudades convertidas en escenarios para el desarrollo inmobiliario más especulativo, lo que ha conllevado la pérdida de su patrimonio cultural y de su propia identidad.

A partir del reconocimiento de la cultura como factor de desarrollo económico se ha postulado a La Habana como ciudad creativa, sustentada en la valorización del patrimonio cultural, y manifestaciones artísticas como la música y las artes plásticas, la arquitectura y el diseño, que representan una gran oportunidad para el desarrollo de las economías creativas. en el ámbito urbano. Esta tendencia se demuestra con el creciente número de grupos creativos de pequeña escala

surgidos en los últimos años, que aportan una fuerte dinámica a los procesos de revitalización económica, y van conformando un denso tejido de formas asociativas, capaces de producir sinergias entre el patrimonio cultural, el arte, las industrias culturales, los oficios tradicionales, el diseño y las nuevas tecnologías de información y comunicación, a los que se han asociado la gastronomía, el alojamiento y una gran variedad de servicios.

Las visiones estratégicas para el futuro de La Habana deben contemplar un enfoque ecológico en todos los proyectos, el vínculo con la naturaleza, mediante medidas que promuevan el resurgimiento de la relación simbólica ciudad-bahía, la relevancia de su paisaje urbano que integra el mar y el borde costero con los grandes parques, los paisajes naturales y sus ríos. Para lograrlo resulta crucial la modernización de las grandes infraestructuras urbanas hidráulicas, de alcantarillado sanitario, drenaje y las obras de ingeniería para la protección de las penetraciones del mar y el saneamiento de los ríos, inversiones priorizadas por el gobierno cubano y que por su gran magnitud económica necesitan fuentes de financiamiento extranjero o mixto.

En la actualidad se acomete un programa de rehabilitación de la red hidráulica de la Ciudad encaminado a la reducción de las pérdidas, mejorar la calidad del servicio y de manera prioritaria promover el ahorro, y que debiera contemplar la reutilización del agua y la introducción de tecnologías de bajo consumo. El saneamiento de los ríos y la bahía depende de la realización obras de gran magnitud para el sistema de alcantarillado que comprende plantas de tratamiento y la ejecución de nuevas redes. Alcanzar un nivel adecuado de resiliencia urbana que minimice los riesgos urbanos para enfrentar los efectos del cambio climático es otro de los grandes desafíos de la ciudad por estar condicionados a la ejecución de grandes obras de infraestructura como la protección del Malecón habanero contra las penetraciones del mar, y la ampliación del sistema de drenaje para evitar las inundaciones. De gran importancia para el mejoramiento ambiental es la implantación de un sistema integral para la gestión de los residuos sólidos urbanos con el empleo de tecnologías apropiadas para su reciclaje desde el nivel domiciliario y su posterior reutilización.

El aprovechamiento de las fuentes renovables de energía, particularmente la energía solar en diferentes escalas, que van desde los campos fotovoltaicos a los paneles individuales en edificios, constituyen un imperativo para una gran ciudad en un país de recursos energéticos limitados, que requieren de la instrumentación de programas a corto, mediano y largo plazo. Debe proyectarse además el soterramiento gradual de la red eléctrica que resulta muy afectada por los huracanes y produce daños económicos de consideración.

En el concepto ecológico de Sistema Verde, desde los años 70 del siglo XX se crearon los grandes parques urbanos como el parque Lenin, el Jardín Botánico y el parque Zoológico Nacional. En proceso de desarrollo el Parque Metropolitano de La Habana, tiene gran importancia ecológica, recreativa y paisajística vinculada al río Almendares, de más de 700 hectáreas de extensión, posee una localización privilegiada con una accesibilidad muy favorable a áreas densamente pobladas con alto déficit de arbolado urbano, que se complementa con una densa red de espacios verdes de pequeña escala que logren compensar los déficits existentes en las áreas urbanas.

El otro gran proyecto de la ciudad para el siglo XXI es el de la Bahía de La Habana, que, por valioso acervo histórico-cultural como puerto histórico, sus valores naturales y ambientales y su

privilegiada localización, centralidad y potencial sinérgico, actúa como elemento dinamizador de actividades diversas. El proyecto comprende la culminación del proceso de saneamiento de la bahía, la recuperación del puerto y su entorno, que abarca el sistema de fortalezas coloniales, el patrimonio industrial y portuario y los núcleos urbanos históricos de su entorno. Contempla además la inclusión de centros de recreación, conjuntos de viviendas y una diversidad de funciones urbanas innovadoras, como las industrias creativas, la comunicación, y los espectáculos culturales y acuáticos.

La importancia que tiene un transporte público accesible y eficiente determina la prioridad que tiene este servicio indispensable para la vida urbana. Resulta un imperativo la implantación de una red de transporte rápido masivo por ómnibus con un sistema intermodal integrado por ómnibus de gran capacidad en la periferia y de pequeño porte en las áreas centrales, y la organización del tránsito mediante vías y carriles exclusivos, y el incremento de rutas que garanticen la accesibilidad a la totalidad del territorio. El ferrocarril suburbano tiene potencialidades que pueden aprovecharse a partir de inversiones en el mediano plazo. De forma experimental se ha introducido en el Centro Histórico el uso de los ciclos y el servicio de alquiler, lo cual podrá replicarse en otros barrios. La recuperación de los centros históricos y áreas patrimoniales urbanas precisan de una conciencia sobre sus valores culturales y una mayor apropiación por parte de las entidades de gobierno y de las comunidades locales de sus potencialidades como generadoras de empleo y de recursos para financiar el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Tomando como referente la valiosa experiencia del Centro Histórico de la Habana Vieja se propone su extensión a otras piezas urbanas relevantes, como son: la antigua Habana Extramuros, ensanche urbano hoy conocido como Centro Habana, la urbanización de El Vedado, valioso exponente del urbanismo moderno, y a los centros históricos de los asentamientos originales que fueron asimilados por la expansión urbana como Guanabacoa y Regla.

El proyecto de regeneración de Centro Habana, como centro tradicional de la Ciudad, es de gran relevancia para preservar y recuperar sus tradiciones culturales, asiento de importantes manifestaciones de la música cubana y con gran arraigo de la cultura popular cubana, centro comercial de gran vitalidad, área populosa, de intensa vida urbana y singulares atractivos, que es, al decir de Silvio Rodríguez es “lo más habanero de la Habana”. El proyecto considera la revitalización de las calzadas tradicionales para la recuperación de su patrimonio arquitectónico, su vida comercial y la inserción de actividades culturales en toda su extensión. De esta manera se rescatarían estas arterias vitales, elementos estructuradores que conectan el centro de la ciudad con la periferia, y componen una imagen urbana muy singular con su interminable sucesión de portales acolumnados que inspiraron a Alejo Carpentier cuando calificó a La Habana como “la ciudad de las columnas”. La sustentabilidad de este proyecto, permitirá dedicar los recursos económicos que se generen a la rehabilitación del fondo habitacional y el mejoramiento de la calidad de vida de la población residente y favorecería que procesos similares se extiendan a otras áreas urbanas de valor en el área metropolitana.

La relación ciudad-universidad es un aspecto esencial de la dinamización del tejido urbano para la movilización de innovaciones y de personas con capacidad de potenciar proyectos que utilicen como

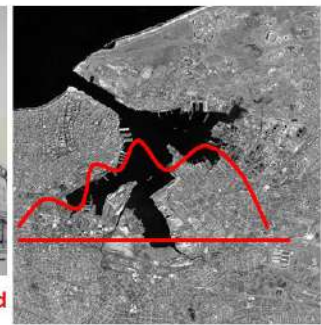
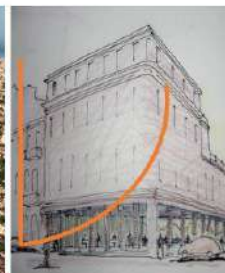
plataforma la existencia de los entornos innovadores asociados los campus universitarios de la Universidad de las Ciencias Informáticas y la Universidad Tecnológica de La Habana y sus respectivos parques tecnológicos. Un proyecto estratégico sería la conformación de un corredor de innovación que conectaría las dos universidades dedicadas al desarrollo tecnológico, y que se conectaría con el Polo Científico del Oeste, área en la que concentran las instalaciones dedicadas a la investigación y producción en el campo de la industria biofarmacéutica.

La Habana tiene la capacidad de desarrollar proyectos urbanos que aprovechen sus grandes oportunidades y sirvan como elementos dinamizadores a diferentes escalas, con la integración de una diversidad de actores urbanos, y la instrumentación de modelos de gestión innovadores. Para su materialización resulta impostergable considerar a la Ciudad como un potencial de desarrollo, y que sus proyectos sean incluidos en los planes económicos con una concepción integral capaz de aprovechar las sinergias que se producen al interactuar en un territorio limitado una gran diversidad de recursos, actividades y actores económicos y sociales.

En sus 500 años de vida, La Habana se abre al futuro como Capital de Cuba, con la voluntad de preservar los avances sociales alcanzados por el país, su identidad cultural y su rica herencia patrimonial como bases para avanzar en su desarrollo sustentable. Esta aspiración significa un gran reto para una ciudad de un país pequeño y bloqueado, y se apoya en las fortalezas de la sociedad cubana para aspirar a una creciente calidad de vida que proporcione bienestar espiritual y material a sus habitantes.

[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

La gestión del suelo en La Habana: Reto para capitalizar las oportunidades del suelo urbano como activo económico.



Valores en la Ciudad

Dr. Ricardo Núñez

Contexto País Nueva política de desarrollo territorial de la República de Cuba

La presente Política para el Desarrollo Territorial tiene correspondencia con el Lineamiento 17 de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016 – 2021, que impulsa, impulsa el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan las municipalidades como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una acción base económica productiva, y se colaboren las principales dependencias entre ellos, aprovechando sus potencialidades. Establece el marco jurídico correspondiente.

www.mec.gov.cu

Orientada a Fortalecer el Municipio

Se aplica, asimismo, en el Artículo 188 de la Constitución de la República de Cuba que define que "el municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política – administrativa, política y fundamental de la organización nacional, que de autonomía y personalidad jurídica propia a todos los efectos legales, con una capacidad territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales..."

Concentración de la valorización del fondo existente a partir de las singularidad/localización/valor patrimonial/centralidad

Concentración de inversiones de rehabilitación y reconstrucción en zonas centrales – costeras y áreas singulares como el centro histórico de La Habana Vieja.

Desequilibrio de los valores de las propiedades en la Ciudad.



[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

La Habana: el imperativo de la sostenibilidad urbana



Proyecto de Paseo litoral Muelle de Caballería



RESULTADO: TALLER DE PARTICIPACIÓN NIÑOS: BARRIO JESÚS MARÍA.



Condición de ciudad marítima con 50 km de costa y 10 km de playas. El Malecón habanero, imagen emblemática de La Habana.



12º WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICA URBANA EM UM CONTEXTO DE CRISE POLÍTICA: O CASO DA VENEZUELA"

DIA 12/07 ÀS 17H BRT



Zulay Briceño

Arquiteta, mestre em Gestão da Construção e especialista em Gestão Técnica do Ambiente Urbano.



Zulma Bolívar

Urbanista, especialista em Instrumentos de Desenho Urbano, Desenvolvimento Local, Planejamento Estratégico e Gestão Territorial.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



A transmissão do evento será realizada pela plataforma **ZOOM**



Política Urbana em um Contexto de Crise Política: o Caso da Venezuela

Zulay Briceño

Arquiteta, mestre em Gestão de Construção e especialista em Gestão Técnica do Ambiente Urbano.



Zulma Bolívar

Urbanista, especialista em Instrumentos de Desenho Urbano, Desenvolvimento Local, Planejamento Estratégico e Gestão Territorial



Para acessar o video do Webinário [CLIQUE AQUI](#)



Política Urbana em um Contexto de Crise Política:

Zulay Briceño

I. ANTECEDENTES DE LA POLITICA URBANA EN VENEZUELA.

En Venezuela el proceso de concentración urbana se produce a consecuencia del desarrollo de la explotación petrolera durante las primeras décadas del siglo pasado.

La actividad agrícola, tradicionalmente dependiente de los mercados internacionales, terminará por sufrir un golpe de gracia con la crisis de 1930, lo que definirá su pérdida de importancia como actividad económica movilizadora de la producción nacional.

La paulatina mejora de las condiciones sanitarias del campo venezolano por las primeras campañas higienistas, producirán un aumento demográfico en el mismo, que coincide con el momento en que la producción agrícola decae, esto fomentará la migración a las ciudades, especialmente a Caracas proceso facilitado por las nuevas vialidades construidas.

Al contrario de lo que sucedió en la Revolución Industrial, este contingente migratorio buscará empleo en la construcción o en el sector terciario, ya que, por lo antes expuesto, la actividad industrial era aun muy incipiente.

Las principales transformaciones morfológicas y funcionales se concentran en la ciudad de Caracas, que se convierte así en lugar para la puesta en práctica de ideas y procesos que luego serán replicados en otras partes del país. El crecimiento y densificación de Caracas transforma el espacio natural de expansión de la ciudad al Este por parte del capital privado sin la intervención del Estado. La estructura de fincas se convierte sin modificar su disposición y su relación con la ciudad, en suburbios bajo la inspiración de la ciudad jardín. Los nombres de las nuevas urbanizaciones reflejan en su toponimia y su calidad ambiental la relación con la naturaleza. Con excepción de los urbanismos donde interviene Luis Roche (Altamira, Los caobos), no existe intención formal de incorporación a una futura extensión metropolitana.

La ocupación de los terrenos mejor preparados por topografía y ocupación exigen la posibilidad de aprovechar al máximo la renta, por lo que son urbanismos pensados en función de una clase media y alta con capacidad de pago. La población campesina, que emigra a la ciudad sufre la inacción del estado y se le imposibilita acceder al mercado formal.

En un principio esta población se instala en los barrios tradicionales aun no ocupados por las fuertes presiones de dominio de la actividad comercial sobre las zonas céntricas, que ya había ido desplazando a las zonas residenciales, en un proceso ecológico, a la periferia de la ciudad tradicional (las clases medias y medias bajas a San Juan y La Pastora, San Agustín, El Conde).

Desde estas mismas zonas tradicionales, y en un proceso de paulatina expansión sobre los terrenos no valorizados aún por el capital por su difícil y costosa adecuación urbanística, aunque con

altísimas condiciones de accesibilidad, empieza la construcción informal de la ciudad por parte de esta población que ha ido emigrando (Cerros de San Agustín, El Guarataro, Monte Piedad y la Planicie).

En 1928 se crea el Banco Obrero como un fondo de inversión gubernamental a la vivienda obrera ejecutada por privados, ya que el Estado no ejecuta viviendas.

■ **La construcción de un país moderno (1936-1948):**

Luego de la muerte de Juan Vicente Gómez el país entra en momento de gran efervescencia política donde juegan un papel importante las nuevas élites gobernantes, aunque en apariencia continuistas del anterior régimen, eran poseedoras de una formación moderna y profesional, forman una continuidad de esa clase intelectual positivista de la cual se rodeó el Dictador para su gobierno.

Esta misma clase, heredera de aquella élite decimonónica, que aspiró a la construcción de una nación moderna encuentra en la Renta Petrolera el instrumento para construir las instituciones y las estructuras físicas de ese ideal tantas veces postergado por la insuficiencia de recursos de la Venezuela rural.

Por otra parte, los antiguos campesinos que migraron del campo a la ciudad, reconociéndose ya como clase social lejos de la dispersión rural, junto con las clases urbanas de menores recursos, forman un contingente que comienza a reclamar su participación en los beneficios económicos que sobre la economía nacional produce la renta petrolera.

La gradual pero constante apertura política que se da en los gobiernos de este periodo permite la aparición y consolidación de partidos de izquierda que irán articulando las peticiones y los reclamos de esta clase popular con nuevas aspiraciones de participación y protagonismo.

Los intereses opuestos de estos dos grupos sociales parecen converger, y así será por un buen tiempo, en la industria de la construcción que "...por sus encadenamientos internos y su demanda de mano de obra impulsará los procesos de expansión del mercado interno y de la acumulación"(Negrón 1983).

Plan Monumental de Caracas conocido como Plan Rotival (1939), es la primera propuesta de Ordenanza formal de la ciudad con planteamiento global, ligada a los modelos formales franceses (escuela del Meaux Arts). Al igual que el plan de Haussmann plantea la afectación de la trama antigua jerarquizando una dirección en el eje del valle sobre la trama hipodémica colonial, multidireccional. Las líneas diagonales típicas del urbanismo francés, no se trazan sobre la trama tradicional como ocurrió en Buenos Aires.

El control tipológico sobre los edificios se restringe al eje monumental mientras que el resto de la trama se expresa como vialidad. Abarca tan solo el casco central y su área de influencia inmediata (restricción administrativa) de manera muy referencial los desarrollos del Este del valle van construyéndose la nueva ciudad (tan solo Roche logra a tener una visión metropolitana)

■ **La modernidad y el autoritarismo (1949-1958):**

Durante este periodo se evidencia un importante desarrollo de la infraestructura del país, especialmente en medios urbanos, de igual manera, se preparan las condiciones para la industria sustitutiva e industrias básicas.

Con el proyecto de modernización capitalista de Pérez Jiménez, se impulsa la modernización del territorio y de las ciudades, construyendo infraestructuras, impulsando el desarrollo de actividades económicas, industrias básicas y el proyecto de sustitución de importaciones. El desarrollo industrial (por sustitución de importaciones) estimuló de nuevo las migraciones hacia las principales ciudades y en particular al eje Caracas-Valencia principalmente.

Se estimula la inmigración europea y se evidencia crecimiento y desarrollo de las clases sociales urbanas. La generación de riqueza a partir de las actividades urbanas es consecuencia del crecimiento y desarrollo acelerado de las ciudades.

Por otra parte, como complemento a los desarrollos industriales, el presidente de turno Pérez Jiménez lleva adelante programas de modernización de las comunicaciones terrestres, aéreas marítimas, programas de modernización de agricultura, y sobretodo programa para la modernización de las ciudades que acentúan los patrones del desarrollo en las zonas centros norte costeras y sus áreas de influencias.

Con los nuevos recursos fiscales se construyen Infraestructuras relevantes que contribuyeron a modificar el patrón de asentamiento del país entre los cuales se destaca la construcción de:

- 790 Km.de la Autopista Caracas- Valencia, Autopista San Carlos- Barquisimeto-Carora.
- Autopista Panamericana Oriental (Caracas- Santa Elena de Uairén)
- Urbanización 23 de enero, Caracas.
- Vía Costanera Occidental (Valencia La Guaira)
- Autopista Caracas- La Guaira (1953)
- Puente sobre el Lago de Maracaibo (1962).
- Construcción de la Ciudad Universitaria de Caracas (1940-1950).
- Ciudad Guyana.

■ **La experiencia democrática (1958-1999):**

Entre 1958 y 1984 surgen elementos y factores decisivos en la transformación y configuración territorial y urbana de Venezuela tales como:

- Las acciones del Estado productor y clientelar en el desarrollo urbano y regional.
- La ciudad auto producida, repuesta de los habitantes a la ineficiencia de las políticas del Estado ante el problema de las ciudades y de la vivienda.
- La planificación urbana, como instrumento legal de organización del país y de las ciudades

■ II. LA PLANIFICACIÓN URBANA, COMO INSTRUMENTO LEGAL DE ORGANIZACIÓN DEL PAÍS Y DE LAS CIUDADES.

La planificación nacional en Venezuela surge bajo el Gobierno del Presidente Isaías Medina Angarita, en el marco de la influencia ejercida por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), bajo los auspicios de los EEUU (1945 y 1950).

Los primeros planes de nivel nacional que se producen en Venezuela fueron los siguientes planes sectoriales:

- Plan Agrícola (1946-47).
- Plan de Vialidad (1947).
- Plan de Electrificación (1948), sin el marco de un plan general o integral para el país.

- En el año 1938, se elabora el Plan Monumental (Plan Rotival) para Caracas, bajo los auspicios de la Gobernación del Distrito Federal.
- En 1946, se crea la Comisión Nacional de Urbanismo (CNU), y con ella se instaura la planificación urbana de manera firme.
- Entre 1950 y 1955 la CNU emprende la elaboración de Planes Reguladores para las principales ciudades del país: Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Valencia, Cumaná, LosTeques, Maracay, Puerto Cabello y Puerto Ayacucho.
- En 1961 se planifica la primera nueva ciudad venezolana moderna: Ciudad Guayana.
- En la década de los setenta, el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección de Planeamiento Urbano elabora nuevos planes, los Planes de Desarrollo Urbano, para las principales ciudades del país. Entre estos planes para nuevas ciudades se encuentran: El Tablazo, Ciudad Losada (Santa Teresa-Santa Lucía), Ciudad Fajardo (Guatire-Guarenas).
- Caracas constituye la excepción al quedar su planificación en manos de la Oficina Municipal de Planificación Urbana del Distrito Federal (OMPU). En 1970 publica el “Plan General Urbano de Caracas 1970-1990”.
- En los años ochenta, el Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR) produce los Planes Rectores de Desarrollo Urbano para casi todas las ciudades del país.
- A partir de los años noventa, el MINDUR emprende la elaboración de los Planes de Ordenación Urbanística, figura vigente hasta el momento para el nivel nacional de planificación.
- Por su parte, los Concejos Municipales, a partir de 1987, en cumplimiento de la Ley Orgánica debían haber comenzado a elaborar los Planes de Desarrollo Urbano Local.

En Venezuela, el fundamento jurídico de la planificación está enmarcado en:

- Las distintas Constituciones Nacionales (1999 vigente).
- **1958** - Decreto No. 492 mediante el cual se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) adscrita a la Presidencia de la República.
- **1976** - Ley Orgánica del Ambiente
- **1976** - Ley Orgánica de la Administración Central (División del MOP en tres Ministerios: Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR), Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) y Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC).
- **1978** - Ley Orgánica de Régimen Municipal (Introduce la figura de los Planes de Desarrollo Urbano Local).
- **1979** - Decreto 668 (Introduce la figura de los Planes Rectores de Desarrollo Urbano).
- **1983** - Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Incorpora la figura de los Planes de Ordenación Territorial)
- **1987** - Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Define la estructura completa de planes territoriales).

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística establece la siguiente estructura de planes territoriales y urbanos:

- 1. Plan Nacional de Ordenación del Territorio (MARNR)**
- 2. Planes Regionales de Ordenación del Territorio (MARNR)**
- 3. Planes Estadales de Ordenación del Territorio (MARNR)**
- 4. Planes de Ordenación Urbanística (MINDUR - MINFRA)**
- 5. Planes de Desarrollo Urbano Local (Concejos Municipales).**
- 6. Planes Especiales (Concejos Municipales o MINDUR - MINFRA)**

■ III. EXPERIENCIA DESDE LA GESTIÓN PÚBLICA: Caso Barquisimeto.

El Estado venezolano ha promulgado varias leyes que han tenido como materia fundamental la organización de la planificación como herramienta fundamental de gestión.

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Participación Pública y Popular desarrolla la planificación como una tecnología del Estado y la sociedad, para lograr su cambio estructural. En tal sentido, la planificación se establece como práctica para transformar y construir nuevas realidades con la capacidad de alcanzar propósitos, interpretar intereses de la sociedad e incorporar, en las deliberaciones presentes, las necesidades de las generaciones futuras.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela atribuye al municipio la competencia para ejercer el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de los asuntos concernientes a la ordenación territorial y urbanística y demás materias afines con el objetivo de mantener un desarrollo urbanístico armónico.

El Municipio Iribarren durante los años 90 decidió fusionar bajo una misma Dirección las competencias de planificación y control urbano, desapareciendo las antiguas ingenierías municipales y oficinas de planificación urbana, lo que trajo como consecuencia un modelo organizativo de la administración Pública Urbanística que respondió en su oportunidad a las realidades del momento, pero que hoy en día debe adaptarse a las nuevas condiciones urbanas y jurídicas existentes.

Desde el 2016, La Alcaldía del Municipio Iribarren emprendió un proceso general de reorganización administrativa consciente de que en los tiempos venideros, tanto el Municipio como los ciudadanos que hacen vida activa en la entidad y en sus zonas de influencia territorial, afrontarán retos importantes en la elaboración, aprobación y puesta en marcha de instrumentos y mecanismos de planificación urbana, para lo cual se debe contar con instancias adecuadas que garanticen un proceso democrático e institucional.

Se considera vital crear una instancia que permita asesorar y orientar el proceso de reorganización administrativa del sistema de planificación urbana y de este modo generar las condiciones institucionales que procuren la participación democrática, transparente, plural y efectiva de los ciudadanos y demás fuerzas vivas de la localidad y la región en los procesos respectivos.

En el año 2016 desde la Dirección de Planificación y Control urbano se elaboró una PROPUESTA PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN EL MUNICIPIO IRIBARREN, partiendo de una revisión de la situación actual, sus antecedentes y contexto ; luego se adelantó un análisis de referentes internacionales exitosos en materia de planificación y gestión urbana, cuyo análisis se tradujo en la definición de las competencias clave asociadas a la planificación tanto urbana como de desarrollo y una matriz síntesis que permitió definir los modelos de gestión desde donde se generaron alternativas para la reestructuración de la planificación en el Municipio Iribarren para orientar la toma de decisión.

■ IV. PLAN PAIS¹

Este plan nace de la UNIÓN de la Venezuela democrática, representada por factores políticos, sociales, económicos, académicos entre otros sectores claves de la sociedad civil venezolana. Los indicadores del PLAN PAIS darán una visión de la situación de Venezuela.

Venezuela es un estado fallido. El país enfrenta la crisis mas dramática de sus últimos dos siglos. A continuación, 11 indicadores que retratan la destrucción del Estado²:

1. La inflación interanual hasta Octubre de 2018 es de 833.997%.
2. Contracción acumulada del PIB es del 48.3% en el período 2013-2018. PIB por habitante en niveles de 1947.
3. La deuda externa de Venezuela equivale a más de cinco años de exportaciones.
4. La producción petrolera ha caído 54% desde 1998 y 67% per cápita.
5. El empobrecimiento se ha acelerado: de un 48.4% en 2014 a un 91.3 en 2017.
6. En el 2017, 6 de cada 10 venezolanos habían perdido 11 kilos en un año solo por no comer y se estima que 1,3 millones de personas sufren de malnutrición.
7. Hasta Junio del 2018 habían fallecido 820 personas por falta de medicamento antimaláricos.
8. El salario mínimo integral paso de cubrir 60,000 calorías en 2012 a solo 600 en 2018.
9. Se requieren 6,5 salarios mínimos integrales para cubrir la canasta alimentaria y 12 salarios mínimos para cubrir el costo de la canasta básica familiar.
10. Solo en el 2017 se registraron 26,616 muertes violentas en el país. Tasa de homicidios supera 89 por cada 100 mil habitantes.
11. La crisis ha originado la mayor diáspora que se haya registrado en la historia de América Latina.

■ V. CONCLUSIONES

Citando de nuevo al PLAN PAIS. Todo plan para rescatar a Venezuela pasa por liberarla de las fuerzas que la oprimen. Después de la liberación, es imperativo:

1. Recuperar al Estado venezolano y ponerlo al servicio de la gente.
2. Empoderar a los venezolanos a fin de liberar sus fuerzas creativas y productivas.
3. Reinsertar al país en el concierto de naciones libres del mundo.

¹ <https://www.planpaisvzla.com/>

² (1) INPACN - Asamblea nacional de Venezuela; (2) Banco Central de Venezuela (1950-2015), Fondo Monetario Internacional (2016-2018), cálculos propios; (3) Ecoanalítica, Banco Central de Venezuela, cálculos propios; (4) : OPEP y IEA; (5) ENCOVI 2017 (6) ENCOVI 2017, Coordinadora de Asuntos Humanitarios de la ONU(OCHA); (7) Organización Panamericana de la Salud (OPS) ; (8) CENDAS. FVM, ENCOVI, cálculos propios; (9) CENDAS; (10) ONG Inisight Crime y Observatorio Venezolano de Violencia, 2017; (11) Facebook y cálculos propios.

Política Urbana em um Contexto de Crise Política:

Zulma Bolívar

El urbanismo, la gestión urbana y el ordenamiento territorial manejan conceptos y tendencias tan dinámicas y cambiantes como el crecimiento de las ciudades. Su evolución, desarrollo y consolidación son consecuencia directa del modelo político-económico imperante, la capacidad institucional y los niveles de gobernanza que alcanza la sociedad junto a sus autoridades.

Como planificador urbano, confío en las políticas públicas del Estado, cuyos lineamientos están dirigidos a convocar la unión de esfuerzos y diligenciar a través de los entes ejecutores competentes, la implementación de las propuestas, planes, programas y proyectos responsables del desarrollo nacional. Lineamientos donde, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano cumplen con el objetivo de racionalizar la toma de decisiones, para que el uso del suelo, la movilidad de bienes y personas, la productividad, generación de empleos, prestación de servicios de red y dotación de equipamientos se realice con base a un esquema funcional armónico y equilibrado que procure igualdad de oportunidades para todos.

La Venezuela del siglo XXI, se suma a los retos globales de crecimiento urbano, cambios en los patrones de familia y envejecimiento de la población, aumento de los asentamientos irregulares, exclusión y desigualdad, inseguridad ciudadana, cambio climático e insuficiencia en la prestación de servicios públicos básicos, en el marco de una crisis inconmensurable que ha empobrecido al 79,3% de la población y la sitúa con el peor resultado para la región latinoamericana en calidad del gobierno y cumplimiento los acuerdos globales de Hábitat III¹.

El país, no se caracteriza por desarrollo ni progreso, sino más bien por su antítesis, somos una nación donde reina, la ineficiencia gubernamental, y la ausencia de políticas públicas acordes a nuestra realidad social, económica y ambiental.

El modelo anárquico y centralista, impuesto estos últimos 20 años, nos sitúa en los últimos lugares de desempeño económico, social y político de acuerdo a los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana (NAU), alejándonos considerablemente de nuestros pares suramericanos, y acercándose a la lamentable situación que ostentan algunos países del continente africano, donde sólo superamos a Nigeria de acuerdo al World Development Indicators del Banco Mundial. Adicionalmente, el 19% de los hogares reportan que al menos uno de sus integrantes emigró a otro país en el período 2014-2021, alcanzando una cifra cercana a los cinco millones de habitantes (17% de la población total), que huye en busca de trabajo y mejores oportunidades de vida.

¹ Habitat Commitment Project - Global Urban Futures. 2016 Venezuela tuvo el peor resultado para la región, la puntuación final más

Vivir en Venezuela es una tragedia con cifras sin precedentes para el continente latinoamericano del siglo XXI, siendo reconocido por ONU y OEA que vivimos una crisis humanitaria multidimensional y compleja que requiere de experiencia técnica, cooperación internacional y compromiso político para superarlo. Un panorama donde, el análisis integral del territorio resulta indispensable, priorizando la planificación como metodología de Estado en un contexto de descentralización de funciones y competencias, que asuma la ciudad (donde se concentra el 75% de la población) como el principal espacio para la toma de decisiones, inversión e implementación de las actuaciones necesarias para reconstruir el país.

El país, rico y pujante que en los 80's fue ejemplo de expansión y renovación urbana en Latinoamérica, a raíz de un cambio de régimen político administrativo, se ubica desde 2010⁴ en los últimos peldaños del índice de competitividad mundial. Somos una de las naciones más pobres del mundo, encontrándose su capital, Caracas, de acuerdo al índice de The Economist Intelligence Unit⁵ como la ciudad menos habitable y peor para vivir en términos de nivel de vida, delincuencia, infraestructura de transporte, acceso a la educación y salud, estabilidad política y económica. En Venezuela, la práctica del urbanismo se basa en normas, leyes y procesos que desde los primeros textos constitucionales de 1947 y 1961, lo reconocen como función pública del Estado y responsabilidad compartida del gobierno nacional y local, quienes, en su rol de promotores del desarrollo, deben idear un modelo de gestión acorde a los requerimientos de la población y el territorio (Tellez, 1996).

La política de ordenamiento territorial inicia en la década de los 60', bajo las directrices de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) creada en 1958, a través del Decreto-Ley 492 que institucionaliza la Planificación del Desarrollo Social y Económico de la Nación, como componente fundamental del sistema político y con el objetivo de resolver las fallas de la administración pública (Martens, 2018). Se establece un Sistema Nacional de Planificación que incluía ministerios, institutos autónomos, empresas de servicio y corporaciones regionales, a los fines de reducir las desigualdades entre las regiones y corregir los desequilibrios de los mecanismos de mercado para optimizar la movilidad territorial del capital y el trabajo, y desarrollar áreas deprimidas. (Izaguirre, 1983)

La Constitución de 1961, declara el urbanismo materia propia de la vida local (Gómez Navas, 1983), concurrente con el nivel nacional del gobierno. Lo ratifica a través de la ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM, 1989)⁶, considerando como ámbito local, a las Parroquias, Municipios y Distritos

² baja y el mayor descenso en el cumplimiento de los acuerdos
ENCOVI <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>

³ <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>,
<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/10/pp47-webFINAL2.pdf>

⁴ Institute for Management Development (IMD)

⁵ <https://safecities.economist.com/> <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/963332/las-ciudades-mas-habituables-del-mundo-en-2021-auckland-en-nueva-zelanda-encabeza-la-clasificacion>

⁶ Ley Orgánica de Régimen Municipal Gaceta Oficial N° 4.109 de fecha 15 de junio de 1989. Artículos 13, 24 y 36

Metropolitanos. Posteriormente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM, 2006/10)⁷ incluye las áreas metropolitanas como ámbito de entidad local y le reitera la competencia en ordenación territorial y urbanística. Desde entonces, la planificación urbana se constituye como un área crítica dentro de la administración local.

En 1983 se aprueba la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT) y en 1987 la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU)⁸ que establecen un sistema jerarquizado de planes que, variando en escala geográfica y grado de detalle, se convierten en instrumentos responsables de dictar los lineamientos generales de desarrollo de la nación. Es decir, los procesos de planificación físico - espacial se constituyen en guía del desarrollo nacional, a través de un articulado que prioriza la planificación como Política de Estado.

CORDIPLAN se hizo cargo de la planificación nacional en cuyos lineamientos se expresaba y jerarquizaban las inversiones dedicadas a potenciar los ejes de desarrollo. Se sucedieron distintos modelos de desconcentración que produjeron importantes desequilibrios regionales, los planes reguladores de la época dictaron lineamientos para propiciar las condiciones necesarias para que esas ciudades incorporaran ordenadamente los nuevos contingentes de población, así como nuevas actividades productivas y de servicios.

Durante el siglo XX, un acelerado proceso de urbanización sustentado en una extraordinaria renta petrolera, íntegramente percibida por la administración central del Gobierno Nacional pudo construir una infraestructura territorial y urbana con pocos precedentes en la región.

El Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT) surge como instrumento para espacializar los Planes Nacionales de Desarrollo Económico Social que acompañaron a la nación durante los 40 años de democracia (1958-98), época en que Venezuela se convierte en un país predominantemente urbano y las ciudades son el principal problema de la nación (Negrón, 2001).

En 1999, se aprueba una nueva modificación del texto constitucional⁹, y el siglo XXI inicia con un cambio radical de modelo de desarrollo y estructura del Estado, donde el Ejecutivo Nacional, a través de leyes habilitantes y Decretos presidenciales, decide su modo de aplicación, siendo público y notorio la falta de separación de poderes y la extralimitación de sus facultades originarias contraviniendo la reglamentación de la vivienda y el hábitat, inclusive adueñándose del control urbano, competencia de los gobiernos locales¹⁰.

El control de su ejecución PNOT correspondía al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales

⁷ Ley Orgánica del Poder Público Municipal, GO. 38.421 extraordinaria del 21/04/2006, reforma parcial G.O 6.015 de 28/12/2010, artículo 19 y 56

⁸ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983 y Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16 de diciembre de 1987

⁹ Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) 1999

¹⁰ <https://transparencia.org.ve/derechos-humanos/page/2/>

Renovables que fue eliminado en la nueva estructura del Estado.

El nuevo orden político, conocido como el Socialismo del Siglo XXI, impulsa una relación pendular entre la participación popular y los planes de desarrollo conocida como Nueva Geometría del Poder (Banko, 2008), que literalmente “desmonta” la intención del texto constitucional. Abandona la planificación como política de Estado e inicia la des-tecnificación de la institución pública, menospreciando el capital humano y dejando la toma de decisiones de corte físico-espacial, socio-económico y urbano-legal en un mando militar no capacitado para tal fin. Surgen los llamados “planes de la patria” como instrumentos guía, carentes de visión físico-espacial y con una fuerte carga ideológica.

La involución del proceso de planificación y la ineficiencia del aparato público son las nuevas características del Estado:

- (i)** No se prioriza la ciudad como unidad funcional y no se respeta la autonomía del gobierno municipal;
- (ii)** No se hace valer la concurrencia de competencias entre el Estado nacional y la administración local;
- (iii)** Se centraliza la toma de decisiones y se eliminan las instancias de planificación;
- (iv)** No se desarrollan formas alternativas de gestión del suelo;
- (v)** No cumple con el sistema de planes (LOOU);
- (vi)** se nombran instancias paralelas a las reconocidas por la legislación vigente.

El siglo XXI viene acompañado de un nuevo patrón de ocupación del territorio, que hace uso de la expropiación o confiscación de tierras privadas y productivas, así como la creación de instancias de gobierno paralelas a las elegidas democráticamente. Surgen los “protectorados”¹¹ por sobre las instituciones convencionales y las relaciones de poder sobre el espacio, definen ámbitos político-territoriales de forma arbitraria que poco tienen que ver con la dinámica urbana y sus esquemas funcionales. Aparece el término “comuna”, “ciudad comunal” y ley comunal¹² para fragmentar el espacio, debilitar el municipio y aumentar la burocracia.

Se hace técnicamente imposible aplicar la normativa vigente del régimen legal urbano, porque producto del discurso político, el poder en su forma más anárquica, se adueña de instituciones y procesos, dejando la toma de decisiones en un limbo jurídico a conveniencia de la autoridad. En este panorama, el profesional de lo urbano resguarda en la medida de lo posible el “deber ser de la norma”, mientras cumple como asesor y mediador entre la política, el poder y el discurso de la autoridad, a quienes con paciencia y optimismo tratamos de explicar que el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial constituyen ejes estructurantes del progreso de un país.

¹¹ Protectorados, son aquellos gobiernos paralelos impuestos por el estado nacional para debilitar los gobiernos locales y regionales no afectos a su ideología. <https://www.elpitazo.net/politica/claves-que-son-los-protectorados-y-por-que-existen-en-venezuela/>

¹² Proyecto de Ley de la Ciudad Comunal, <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2021/03/Brewer.-Sobre-PROYECTO-DE-LEY-DE-LAS-CIUDADES-COMUNALES-marzo-2021-1.pdf>, <https://politikaucab.net/2021/04/30/las-ciudades-comunales-socialismo-a-juro/>

II. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LA CIUDAD Y EL GOBIERNO LOCAL DEL SIGLO XXI

El modelo de Ordenamiento Territorial ha variado en metas y objetivos de acuerdo al régimen político-económico imperante, pero el patrón de ocupación del suelo siempre ha estado influido por la dinámica de la actividad petrolera y el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. Hoy día, el territorio venezolano, cuenta con 24 entidades federales (23 estados y un distrito capital), 335 municipios y un conjunto de 188 centros urbanos mayores de 10.000 habitantes, dispersos, cuyo desarrollo y expansión no cuenta con lineamientos estructurados.

Existe una frágil red de centros poblados, poco interrelacionados y todos dependientes de la administración central, quien distribuye con poca equidad y sin visión de conjunto, los recursos e inversiones. Los pequeños pueblos están dispersos y a la deriva, mientras las grandes ciudades siguen atrayendo población, empleo e inversiones, sin consolidar el hecho metropolitano. Se irrumpe ilegal y ferozmente sobre las Áreas Bajos Régimen de Administración Especial (ABRAES), siendo un caso referente el Arco Minero al sur del país .

Sin organización ni armonización espacial, el territorio de la Venezuela 2021 carece de un esquema funcional sostenible ambiental, político, social y/o económico. El debilitamiento del municipio y la desinstitucionalización de las Empresas de Servicios Público a nivel nacional dejan desamparado al ciudadano:

- El 60% población se concentra en 8 estados que ocupan el 6,9% del territorio
- 5 Estados que ocupan el 40% del territorio concentran solo el 12% de la población
- 86 municipios concentran el 75% de la población en 35 ciudades con vocación de área metropolitana
- El 49,8% de la población y empleo se localiza en el eje centro norte costero, que constituye apenas el 4% del territorio.
- Los “municipios” son la unidad político-administrativa primaria de organización en el país, pero la definición de su ámbito ha tenido fines político- electorales más que funcionales. Sus características varían notablemente en área, población, densidad y desarrollo.
- Las ciudades se toman como unidades urbanas con propósitos estadísticos, históricos, culturales y urbanísticos, pero su ámbito, en la mayoría de los casos, no coincide con los límites político administrativos de ley y por ende no cuentan con una estructura de gobierno ad hoc.

ENCOVI 2017-19, ratifica las desigualdades imperantes en el territorio señalando que, en la Región Metropolitana, Caracas y su periferia, que concentra 18% de la población nacional, la relación de pobreza de un 34%, en las ciudades medianas es del 50% y en las ciudades pequeñas y caseríos en más del 74%.

¹³ <https://transparencia.org.ve/transparencia-venezuela-propone-derogacion-del-decreto-del-arco-minero-para-frenar-la-devastacion-al-sur-del-orinoco/>

La Venezuela innovadora y vanguardista es historia y el futuro requiere ordenar el territorio con visión política, factibilidad económica y viabilidad jurídica. Urge un plan nacional de desarrollo político económico y social espacializado territorialmente, donde se reconozca la identidad regional y el rol de los ámbitos locales.

Con un territorio discontinuo y asimétrico, el gobierno nacional debe plantear políticas y servicios estableciendo relaciones de cooperación y complementariedad entre las administraciones homologas y superiores. Es decir, se debe gobernar en red.

Sin embargo, la política clientelar, corrupta y oportunista del régimen revolucionario¹⁴, con una práctica administrativa poco eficiente hace que, al comparar el «deber ser», establecido en leyes e instrumentos de gestión, con el «ser» o situación actual, encontremos una gran brecha que deja en letra muerta cualquier propuesta o intención. No se respeta el texto constitucional, el régimen legal urbano ni los derechos humanos.

Hoy día las leyes están de adorno, los planes de la patria son herramientas con fines político-electorales y la planificación como función publica de Estado se ha abandonado. 227 municipios de los 335 que conforman la nación no tienen instrumento de planificación.

La planificación como función técnica y permanente del Estado ha sido sustituida por la improvisación politizada de un mandatario y un movimiento ideológico, que se perpetuó en el poder, sustituyendo el deber ser de la norma a través de las llamadas “misiones”¹⁵.

En teoría, el sistema de planes vigente incluye la ordenación del territorio nacional, regional y local, más el ordenamiento urbano y urbanístico de municipios y conurbaciones, pero la realidad demuestra que el porcentaje de planes elaborados, aprobados y actualizados es mínimo en cualquiera de sus escalas. Caracas, capital de la Republica no cuenta con Plan de Ordenación Urbanística y cuatro de los cinco municipios que la conforman no tienen Plan de Desarrollo Urbano Local.

El país no cuenta con una instancia para planificar estratégicamente, ordenar, concertar y espacializar lineamientos sectoriales que reúnan todos los niveles de gobierno, tampoco es prioridad del modelo político que dirige el país, porque el “mapa” del federalismo venezolano no coincide con el “mapa” de la urbanización, mucho menos con la vocación de sus suelos y los requerimientos de su población.

En la Venezuela del siglo XXI, lo incongruente se hace cada día mas cotidiano, existiendo el inmenso peligro de que, tal irregular condición se considere normal. Las reglas jurídicas se han vuelto un mero saludo a la bandera y la realidad muestra sólo improvisación y abuso de poder.

¹⁴ <https://transparencia.org.ve/?s=gran+mision+vivienda+venezuela> / <https://transparencia.org.ve/project/sanciones-internacionales/>

¹⁵ Misiones sociales en Venezuela: concepto y contextualización, 2016, Universidad de los Andes <https://www.redalyc.org/journal/5530/553056828003/html/>

Muy lejos está el cumplimiento del artículo 128, que establece como derecho la información, consulta y participación ciudadana. Ni el Banco Central de Venezuela ni el Instituto Nacional de Estadística, ofrece data veraz y actualizada. Conocer cuantos somos, donde estamos y que necesitamos es responsabilidad del Estado Nacional, pero el país, no tiene cifras oficiales y gracias a la plataforma colaborativa conformada por tres de las principales universidades del país, conocida como ENCOVI podemos analizar la realidad de nuestro territorio¹⁶.

Si bien la propiedad es un derecho humano fundamental, que, junto a la vida y la libertad, deben ser garantizados en un Estado de Derecho, el Socialismo siglo XXI nos ha arrebatado el Derecho a la propiedad privada¹⁷ en su objetivo de negar la libertad de los ciudadanos.

Entre 1999-2021 se aprobaron leyes habilitantes¹⁸, que le otorgan facultades extraordinarias al Estado Nacional para actuar improvisadamente, algunas de ellas son la Ley de Emergencia de Terrenos y Viviendas, Ciudades Socialistas, Gran Misión Vivienda Venezuela, Planes de la Patria, creación de una Asamblea Nacional Constituyente y Supresión del Gobierno del Área Metropolitana de Caracas¹⁹.

En los países en vías de desarrollo como Venezuela, el Derecho a la ciudad se ve condicionado, no tanto por la unidad de vivienda (porque la autoconstrucción ha caracterizado nuestra historia), sino por su entorno el hábitat, los servicios y equipamientos, que son las variables que definen la calidad de vida.

Venezuela tiene una superficie de 950.000 km² y una población proyectada de 32.985.763 habitantes, pero según los cálculos de ENCOVI, la población actual no supera los 28,4 millones de habitantes (proyección 2021 INE) ya que el éxodo ha sido masivo e incontrolable.

Con una de las densidades promedio mas baja de Latinoamérica 31 hab/km², tenemos un territorio diverso y desigual en accesibilidad, oportunidades y potencialidades, donde el 56% de la población es pobre (3,5 \$/mes) y el 87% población se encuentra en pobreza extrema (-1\$/mes) de acuerdo a ENCOVI 2020.

Tenemos un país en fuga, caracterizado por la falta de comunicación y relación con el entorno (precaria red de telecomunicaciones, baja velocidad de internet y cierre de fronteras); hiperinflación, control cambiario y bajo poder adquisitivo (sueldo promedio de un profesor

¹⁶ <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>

¹⁷ <https://cedice.org.ve/balance-propiedad-venezuela-2020/>

¹⁸ Entre 1999- 2012 permitieron al ejecutivo Nacional, dictar 233 decretos; leyes <https://accesoalajusticia.org/glossary/ley-habilitante/>

¹⁹ Gaceta Oficial N° 41.308 de fecha 27/12/2017, Decreto Constituyente mediante el cual se suprime y ordena la liquidación de la Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría Metropolitana, del Área Metropolitana de Caracas y del Distrito del Alto Apure

universitarios es de 2,5 US \$) precario acceso a capacitación y/o investigación; 90% dependencia de importaciones. En la Venezuela del siglo XXI, la gestión del financiamiento es clientelar, no considera elementos indispensables para viabilizar la implementación de las actuaciones urbanas: gobernanza, gestión, continuidad administrativa, disponibilidad presupuestaria, cooperación internacional, no hay control y seguimiento, ni participación multiactoral, la política de Estado tiene objetivos ideológicos no sostenibles.

El país en ruinas y los venezolanos forzados a “sobrevivir”, sin oportunidades de empleo ni poder adquisitivo y el 95% de las rutas aéreas y marítimas cerradas, no por el COVID 19, sino por decisión del ejecutivo nacional.

Las políticas públicas se basan en control por presión, implementando expropiaciones masivas no justificadas y suspensión de alianzas técnicas por cooperación internacional de las universidades y organizaciones no gubernamentales no afectas al régimen oficialista.

La construcción de vivienda y equipamientos, fue entregada sin lineamientos técnicos, a gobiernos extranjeros, quienes edificaron estructuras sin servicios básicos, sin diseño adaptado a nuestro clima, historia o esquema funcional, hábitos o cultura, bajo un Programa denominado Gran Misión Vivienda Venezuela²⁰.

Al haberse desconocido el régimen legal vigente, la Venezuela 2021 se caracteriza por:

- Expansión urbana desequilibrada y abandono del desarrollo rural.
- Marcada desigualdad territorial en la distribución de la pobreza y marginación de grupos vulnerables, niños, adultos mayores y mujeres.
Crecimiento de los asentamientos no controlados, políticas ineficaces de vivienda y ausencia de procesos prácticos y operativos de planificación urbana.
- Débil gobernanza y superposición de estructuras paralelas a las instancias convencionales, elegidas democráticamente, bajo un seudónimo denominado “poder popular” que en la práctica se traduce en desconocimiento del ámbito local de gobierno y fraccionamiento clientelar del espacio urbano, en las mal llamadas comunas.
- Abandono de la planificación y politización del esquema funcional del territorio que ha traído como consecuencia “figuras acomodaticias” como las ciudades socialistas o ciudades comunales, que solo añaden calificativos populistas a los conceptos originarios del léxico urbano legal, a los fines de debilitar el gobierno local y centralizar la toma de decisiones

²⁰ <https://transparencia.org.ve/misiones/> ;

<https://transparencia.org.ve/una-decada-de-opacidad-cumple-la-gran-mision-vivienda-venezuela/> ; <https://estacionciudad.org/wp-content/uploads/Transcripcion-Capitulo-Caracas.pdf>

en la presidencia de la republica

Infraestructura deficiente y mal mantenida. Inexistencia de un sistema estructurado de espacios públicos y áreas verdes acondicionadas, deficiente movilidad peatonal y precaria dotación de transporte publico.

La des-tecnificación de la administración central y el abandono de las Empresas de Servicio del Estado, redundan en fatales consecuencias para la ciudad y el nivel de vida de sus ciudadanos.

Aumento del éxodo de capital humano en busca de mejores oportunidades nos ha arrebatado la fuerza productiva, siendo cada vez mas difícil de encontrar personal calificado para operar las principales instancias de la administración publica, por falta de presupuesto, estructura organizativa, mala calidad de sueldos y salarios, ausencia de mantenimiento y/o adecuación tecnológica.

El COVID 19 aparece como una variable más dentro de las múltiples que afectan nuestra vida cotidiana.

Para la Venezuela que esta por venir, urge la adecuación normativa, las leyes, reglamentos y políticas nacionales. Resulta imprescindible recuperar el respeto por las instituciones, los Derechos Humanos básicos y la participación ciudadana. De ahí la necesidad de hablar de cuatro escalas “Nación, Estado, Municipio y Ciudadano”, como variables inseparables.

Se requiere recuperar el camino de la descentralización y fortalecer el gobierno local, siguiendo los lineamientos de la NAU, con estructuras de gobierno capaces, comprometidas y con gerencia efectiva, para atender los procesos de planificación y lograr un esquema funcional del territorio, justo y equitativo.

Reconocer el valor de lo rural, fortaleciendo su estructura de servicios y equipamientos, para garantizar la productividad y calidad de vida, y al mismo tiempo estructurar un Sistema de Ciudades interdependientes, funcional, práctico y operativo que facilite el gobierno en red y que promueva relaciones de complementariedad (intercambio de información, mercancías o personas), jerárquicas

²¹ Derecho a la Ciudad 1) condiciones adecuadas de vida, 2) democracia participativa, 3) paz cívica y seguridad 4) igualdad de mujeres y hombres, 5) atención para los niños y niñas, 6) acceso a servicios públicos básicos, 7) Libertad de conciencia y religión, opinión e información, 8) Derecho de reunión, asociación y sindicación, 9) Derechos culturales, 10) Derecho a la vivienda y al domicilio, 11) Derecho al agua potable y a la alimentación, 12) Derecho al desarrollo urbano sostenible.

Estamos conscientes de la gravedad de las fracturas políticas que afectan a nuestra sociedad y las consiguientes dificultades para entablar un diálogo fructífero, se requiere reabrir el más amplio espacio de debate acerca del futuro de nuestras ciudades y las estrategias para alcanzarlo, incorporando para ello, el mayor número posible de actores.

En la Venezuela 2021, 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 y las relaciones político-institucionales que deben consolidarse para lograr el cambio necesario, entre el Estado la sociedad y el territorio.

La crisis en que se encuentra Venezuela tiene su origen en el colapso de la actividad económica por un excesivo intervencionismo estatal, los cambios en las reglas de juego en el sector petrolero y una gestión macroeconómica irresponsable. Nuestro capital humano, insumo fundamental para la reconstrucción, está diezmado. El aumento de la pobreza y la desnutrición, el empeoramiento de la situación de salud de la población, la disminución en la calidad de la educación, en conjunto con un aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan, así como el proceso de migración que ya supera los 5 millones de personas, definitivamente afectarán el potencial de crecimiento del país. Aun así, confiamos en que un proceso de transición ordenada en Venezuela posibilitaría tomar las medidas necesarias para atacar de manera contundente los retos que enfrenta el país²². El país tiene un gran reto, lograr la articulación, sinergia y consenso necesario para elaborar un plan estratégico, donde la cultura ciudadana se impone como eje estructurante en el seno de una población con grandes deficiencias cívicas.

En un esfuerzo por recuperar el norte que debe guiar los lineamientos nacionales, surge en 2017 Plan País Venezuela²³, un espacio plural donde cientos de profesionales de todas las universidades nacionales dedicaron tiempo y esfuerzo para producir un documento que resume el diagnóstico de la Venezuela de hoy y las propuestas para la Venezuela que esta por venir. Una plataforma colaborativa para impulsar el desarrollo del país, que surge desde la organización de la sociedad civil con el apoyo de la academia, colegios profesionales y cámaras sectoriales, preocupadas por el futuro de la nación, que hoy espera ser visibilizado.

Necesitamos, una agenda centrada en las personas, para garantizar la inclusión de todos y la protección de los derechos socioeconómicos esenciales que constituyen los fundamentos de nuestras sociedades. Para lograrlo, debemos recuperar la democracia. Promover la gobernanza, la responsabilidad y la transparencia de los gobiernos locales y regionales con el fin de renovar el contrato social entre instituciones públicas y la ciudadanía.

²² <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Una-mirada-a-futuro-para-Venezuela.pdf>

²³ <https://www.planpaisvzla1.com/propuestas>

“Sabemos que el mundo no le dará la espalda a Venezuela y que ojalá más temprano que tarde podamos trabajar en los frentes requeridos. Ofrecemos toda nuestra capacidad en la construcción de respuestas efectivas, con la ilusión de que en un esfuerzo de cooperación podremos cerrar este oscuro capítulo. Y cuando eso ocurra veremos un renacer, al cual nadie podrá oponerse. Sentiremos el cambio, como lo hacen los habitantes de Caracas cuando baja la brisa fresca desde el Ávila y trae un olor de flores, de naturaleza y, por qué no, de esperanza. La misma que nos impulsa a seguir adelante.”

Luis Alberto Moreno

Presidente Banco Interamericano de Desarrollo BID

Banko, C. (2008). De la descentralización a la Nueva Geometría del Poder. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol 14 No 2, http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200009.

Izaguirre, M. (1983). La Planificación de Venezuela, compilación sistemática de legislación (1958-83) CORDIPLAN. Caracas: Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Martens, R. (2018). La ordenación del territorio en Venezuela y su impacto en las comunidades indígenas. Boletín Antropológico, vol 36, num 96 Universidad de los Andes, Venezuela, https://www.redalyc.org/jatsRepo/712/71257885002/html/index.html#redalyc_71257885002_ref32.

Negron, M. (2001). Ciudad y Modernidad_ el rol del Sistema de Ciudades en la modernización de Venezuela 1936-2000. Caracas: Ediciones Instituto de Urbanismo, Comisión de Estudios de Postgrado FAU UCV.

Tellez, S. G. (1996). El oficio del urbanista según Víctor Fossi. Relatos de la práctica urbanística. Editorial Equinoccio USB.

Urbina, E. (2017). Siete décadas del régimen jurídico-urbanístico en Venezuela (1946-2016) ¿oximoron normativo? Revista de Humanidades y Educación ISSN:0252-976 N-49.

Abuelafia Emmanuel, Saboin José Luis (2020), Una Mirada a futuro para Venezuela, Banco Interamericano de Desarrollo BID

[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

POLÍTICA URBANA EN UN CONTEXTO DE CRISIS POLÍTICA: EL CASO DE VENEZUELA



Zulay Briceño.
Arquitecto. Magíster en Gerencia de la Construcción. Especialista en Gestión Técnica del Medio Urbano.
Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.



DEBILITAMIENTO EN LA PLANIFICACIÓN URBANA NACIONAL / LOCAL

SUCESIVAS REESTRUCTURACIONES

MINDUR

1.999 MINFRA
2.008 MOPVI
2.011 MPPPT

APORTE DEL PLAN DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL ÁREA METROPOLITANA BARQUISIMETO - CABUDARE III 1999

POSTERIOR VACÍO EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA NACIONAL





I. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA URBANA EN VENEZUELA.

La modernidad y el autoritarismo (1949-1958)

- El desarrollo industrial (por sustitución de importaciones) estimuló de nuevo las migraciones hacia las principales ciudades y en particular al eje Caracas-Valencia principalmente.
- Complementarios a los desarrollos industriales, Pérez Jiménez lleva adelante programas de modernización de las comunicaciones terrestres, aéreas marítimas, programas de modernización de agricultura, y sobretodo programa para la modernización de las ciudades que devienen los patrones del desarrollo en las zonas centros norte costeras y sus áreas de influencia.





I. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA URBANA EN VENEZUELA.

LA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA (1958-1999)

- Entre 1958 y 1981 surgen elementos y factores decisivos en la transformación y configuración territorial y urbana de Venezuela tales como:
 - Las acciones del Estado productor y clientelar en el desarrollo urbano y regional.
 - La ciudad auto producida, respuesta de los habitantes a la ineficiencia de las políticas del Estado ante el problema de las ciudades y de la vivienda.
 - La planificación urbana, como instrumento legal de organización del país y de las ciudades.



[CLIQUE AQUI PARA ACESSAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

POLÍTICA URBANA EN UN CONTEXTO DE CRISIS POLÍTICA: EL CASO DE VENEZUELA



Zulma Bolívar

Urbanista, Msc Diseño Urbano,

Especialista en Gestión del Desarrollo Local y Planificación Estratégica Urbana
Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo

II. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LA CIUDAD Y EL GOBIERNO LOCAL



DESEQUILIBRIO SOCIAL Y ESPACIAL

70% población se concentra
86 municipios

35 aglomeraciones urbanas o
Áreas Metropolitanas (AM)

EL TERRITORIO REQUIERE
ORGANIZACIÓN
INFORMACIÓN
CAPACIDAD DE ACTUACIÓN

¿CÓMO PLANIFICAR?

II. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LA CIUDAD Y EL GOBIERNO LOCAL



DESEQUILIBRIO SOCIAL Y ESPACIAL

densidad de
conexiones viales en
el territorio nacional

No hay igualdad de
OPORTUNIDADES
para desplazarse,
estudiar y/o trabajar

V. CONCLUSIONES



ENTENDER EL ESPACIO

LA CIUDAD UN ESPACIO TÉCNICAMENTE COMPLEJO Y POLÍTICAMENTE DIFÍCIL



CARACAS ÁREA METROPOLITANA TERRITORIO CONJUNTO Y RESILIENTE

13º WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICA URBANA E TERRITORIAL NA GUATEMALA"

DIA 16/08 ÀS 17H BRT



Jean-Roch Lebeau

Engenheiro agrimensor com especialização em Administração de Terras e Ordenamento do Território.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



A transmissão do evento será realizada pela plataforma ZOOM



Política Urbana e Territorial na Guatemala

Jean-Roch Lebeau

Engenheiro agrimensor com especialização em Administração de Terras e Ordenamento do Território.



Para acessar o video do Webinário [CLIQUE AQUI](#)



Guatemala, de ciudad a región metropolitana

Retos y oportunidades de crecimiento de Guatemala City en el inicio del siglo XXI

Jean-Roch Lebeau

Guatemala está conociendo en los inicios del siglo 21 una serie de transformaciones importantes que van a marcar de manera profunda el rumbo de su desarrollo en los próximos años. Como muchas urbes del mundo, la crisis derivada de la pandemia del COVID 19 vino a revelar una serie de problemas y de oportunidades para el funcionamiento de la ciudad. En ese ensayo trataremos de precisar algunas de las dinámicas actuales de la ciudad de Guatemala, haciendo énfasis en su paulatina configuración en un área metropolitana de escala regional. Abordaremos los problemas de precariedades territoriales inherentes al proceso de crecimiento y describiremos las oportunidades de la transformación productiva que conoce la ciudad, resaltando la importancia de repensar la institucionalidad urbana y municipal de Guatemala, para propiciar mayores oportunidades en la conformación de una urbe resiliente, justa y sostenible.

Guatemala, un país en pleno proceso de urbanización

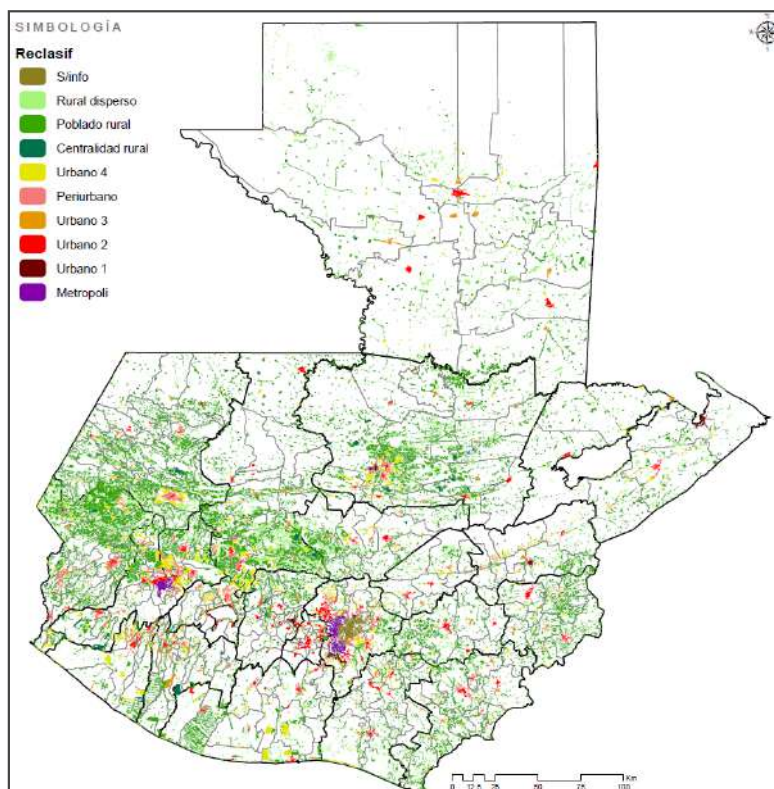
Antes de iniciar la presentación de las dinámicas del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala - AMCG - es importante dar a conocer algunas cifras del último Censo de Población y Vivienda (XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda) para poder entender de mejor manera las dinámicas poblacionales y de asentamiento del país en la actualidad. Guatemala está actualmente en pleno proceso de urbanización como lo reflejan las cifras de población urbana rural de los dos últimos censos. Entre el 2002 y el 2018 la población urbana de Guatemala pasó del 46% al 58% es decir los últimos 15 años fueron los que vieron pasar Guatemala de ser un país mayormente urbano. Guatemala está iniciando un proceso de urbanización, proceso que prácticamente el resto de América Latina terminó hace 20 años. Ser el último país en ese proceso tiene ciertas ventajas, como aprender de las lecciones de los demás; aprender de los aciertos y de los errores.

Detrás de las estadísticas, las explicaciones se pueden buscar en el comportamiento de una población rural muy joven en búsqueda de nuevas oportunidades. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, la tendencia generalizada es que más de la mitad de los jóvenes del área rural buscan mejores oportunidades migrando hacia áreas urbanas. El camino empieza por la cabecera municipal, alguna ciudad intermedia regional, una región metropolitana cercana, Ciudad de Guatemala o migrar hacia Estados Unidos. La transición urbana es más que una transición estadística, es un cambio en el funcionamiento y organización de los territorios, en su gestión y en el estilo de vida de los ciudadanos que allí viven. Esta transición explica muchos urbanos territoriales incluyendo algunas de las características y deficiencias en materia de vivienda en el país. Como toda etapa de transición, los problemas son complejos y las respuestas ambiguas. Como lo decía Gramsci "El Viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer...".

Más allá de las cifras globales ese proceso de urbanización se manifiesta claramente en la conformación de una red naciente de ciudades intermedias basada en los asentamientos urbanos históricos que tiene el país. Conforme a muchas de las proyecciones realizadas en años anteriores Guatemala está asistiendo a la consolidación de una red de ciudades regionales que han crecido de manera importante en los últimos 15 años tal como lo muestra el mapa siguiente.

La consolidación de una red urbana es una gran oportunidad. El impulso de competitividad y generación de empleo masivo pasa por la estructuración de un sistema de ciudades intermedias que puedan jugar un papel clave en la dinamización económica de los territorios que lo rodean. La urbanización ofrece también una enorme oportunidad para mejorar la prestación de servicios sociales. El efecto de aglomeración permite una atención más eficiente de la población y mejorar la cobertura, siempre y cuando se acompaña de la inversión social necesaria en los centros urbanos. La estructuración de un sistema de ciudades permite también jerarquizar los servicios de atención a la población en educación y salud, repartiendo de manera más equilibrada la infraestructura social en el territorio.

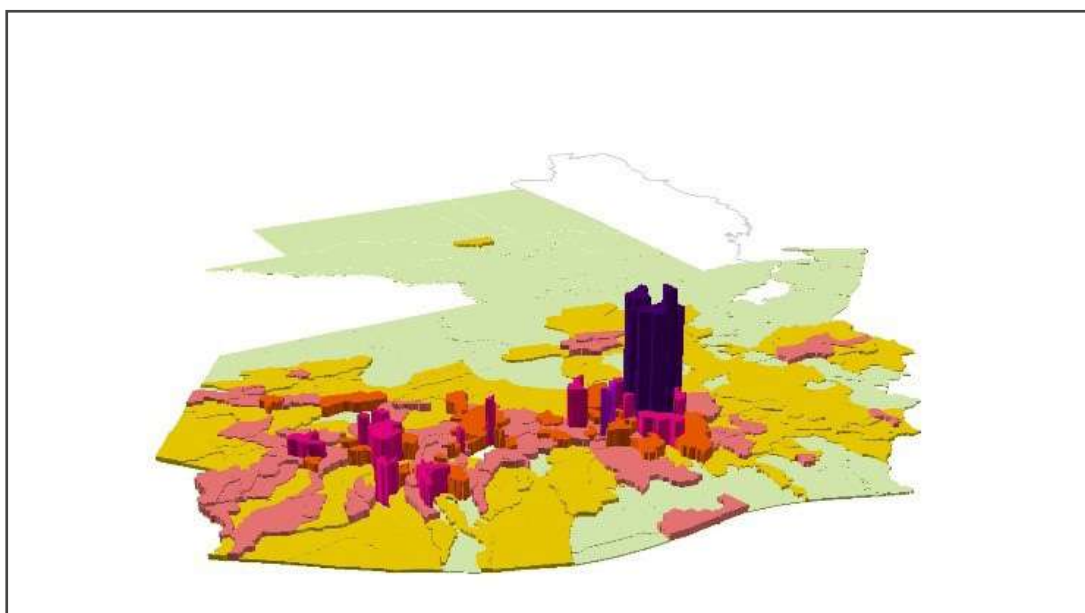
Al analizar más al detalle la distribución urbano-rural con datos desagregados de lugares poblados y con una clasificación que se desarrolló de manera propia, usando características de población económicamente activa y aglomeración de vivienda, densidades y criterios de clusterización¹, se nota claramente que a pesar del proceso de urbanización en marcha, aún existen grandes cantidades de lugares poblados menores dispersos en la ruralidad particularmente en las zonas con mayor población indígena y de base económica agrícola.



Mapa de Clasificación Urbano Rural a nivel de Lugar Poblado, Metodología Propia, Fuente: INE, Censo de Población 2018.

¹ Clasificación Urbano Rural, trabajo de investigación realizado para UNFPA/INE para la modelación de la clasificación urbano rural de Guatemala

Otro dato muy importante que deriva de los análisis del censo es la fuerte macrocefalia del país. Actualmente más del 60% de la población se localiza dentro del cuadrante Guatemala - Quetzaltenango - Retalhuleu - Escuintla. Por otro lado el área metropolitana conurbada alcanza los 3.5 millones de habitantes mientras la región metropolitana, vista desde el punto de vista funcional, alrededor de los 5 millones, con un índice de primacía urbana de más de 10. Por otro lado, símbolo de esa concentración, se calcula que 70% de los empleos del departamento de Guatemala se ubican en el “Corredor Central” del municipio de Guatemala (entre la zona 1, zona 4, zona 9, 10 y 14) mientras que sólo 5% de los habitantes viven en esta área.



Mapa Densidad de población por municipio en Guatemala. Elaboración: propia, fuente: INE, Censo de Población 2018.

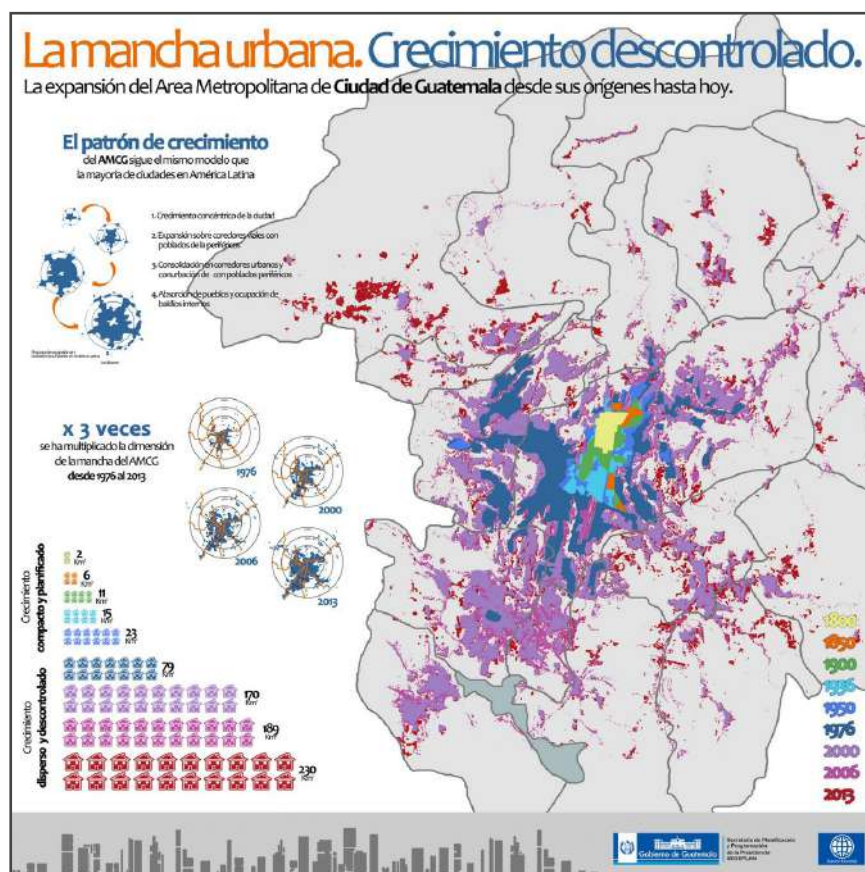
El proceso de urbanización ha sido identificado como una de las principales tendencias pesadas en los últimos documentos de política económica y como una palanca posible para el desarrollo del país. Sin embargo ese reconocimiento de la problemática y de las oportunidades que puede ofrecer queda reservado a una discusión de expertos, muy lejos de ciertas preocupaciones de la sociedad, poca preparada al reto urbano. Por un lado, el marco legal sigue siendo obsoleto y poco adaptado a la dinámica de urbanización del país. La urbanización provoca también la explosión de ciertas demandas sociales y en términos de servicios. Hoy en día, los municipios no logran responder con la misma velocidad a ese conjunto de demandas derivadas de la migración del campo a la ciudad. La migración pone presión a centros urbanos con mala infraestructura, sin planes de uso de suelo y sin institucionalidad para atender una población en búsqueda de oportunidades. Por otro lado, el mercado inmobiliario tampoco ha logrado responder de buena manera a ese proceso de urbanización: se producen demasiadas unidades habitacionales para quienes no lo necesitan y muy pocas del precio que la mayoría puede pagar. La urbanización avanza más rápido que cualquier acción del gobierno nacional o local. El resultado es la expansión de los asentamientos informales

y la proliferación de viviendas poco seguras o en zona de riesgo en la mayor parte de las ciudades del país. Finalmente el problema de la localización de la vivienda en zonas indebidas, en ausencia de una política nacional de desarrollo urbano y de regulaciones de ordenamiento territorial, agudiza fuertemente los escenarios de riesgo, en un país sujeto a los embates de la naturaleza y una serie de múltiples amenazas (Terremotos, tormentas tropicales, Huracanes)

■ Ciudad de Guatemala: de una metrópoli hacia la consolidación de una región funcional

En este contexto nacional, el crecimiento del AMCG ha sido continuo desde la década de los años ochenta. El AMG es el área urbana más grande Mesoamérica, desde México hasta Medellín.

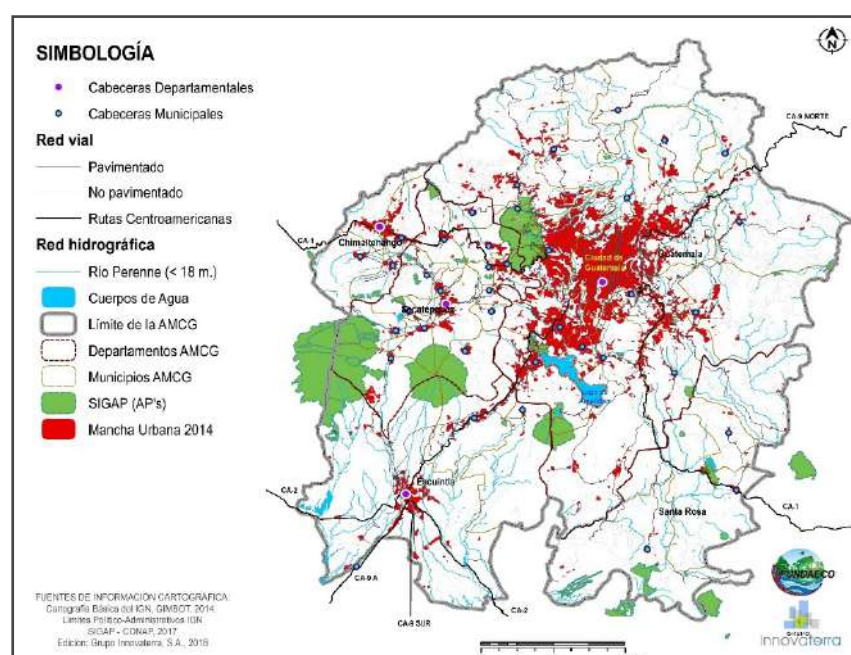
El patrón de expansión de la ciudad sigue el mismo modelo que la mayoría de las ciudades de América Latina: un crecimiento concéntrico, alrededor de los corredores viales, con un proceso de expansión de la mancha que llena paulatinamente los baldíos urbanos sobre la base de lotificaciones formales y construcciones informales, absorbiendo los centros urbanos existentes de la periferia, para consolidarse en un continuo urbano de baja densidad, disperso y descontrolado. La mancha urbana ha crecido cuatro veces entre 1980 y 2018, alcanzando dimensiones en la actualidad de más de 18 km en el sentido Este-Oeste y más de 25 km en el sentido Norte-Sur, rompiendo no solamente con el límite administrativo del municipio de Guatemala, sino que con la topografía de la meseta central, subiendo ahora sobre las colinas hacia El Salvador y hacia en occidente del país.



Mapa Crecimiento de la mancha urbana del municipio de Guatemala. Elaboración: Banco Mundial, fuente: SEGEPLAN-BM.

Varios autores mencionan que la ciudad de Guatemala está transformándose en una región metropolitana. El crecimiento extendido y fragmentado, con conurbación de los lugares urbanos de la región central incluyendo a varias ciudades medias y la generación de nuevas centralidades en su extrarradio, plantea la tesis de que el AMCG esta transfigurándose gradualmente en una aglomeración urbana de nuevo tipo, es decir, en una región metropolitana. El proceso de metropolización que conoce la Ciudad de Guatemala provoca una fuerte concentración de las funciones de más alto valor sobre los territorios centrales. Como en otras metrópolis esto se realiza en paralelo con un proceso multiforme de “peri-urbanización” de funciones residenciales y de servicios a los hogares, de segregación socio-espacial, de segmentación y especialización territorial.

En esta perspectiva y más del punto de vista funcional, la región metropolitana de la ciudad de Guatemala constituye una serie de paisajes importantes donde conviven volcanes, áreas verdes y agrícolas, bosques y lagos. La región metropolitana del punto de vista funcional llega a los municipios de Chimaltenango y Sacatepéquez de lado occidental, hacia Palín en el lado Sur y hacia Barberena del lado Este. Son más de 62 municipios los que pueden ser considerados como región metropolitana. Tras el proceso de crecimiento extensivo y fragmentado con urbanizaciones habitacionales, parques industriales, etc., el capital comercial y de servicios ha generado a su vez, centralidades terciarias de gran escala e impacto, en forma de centros comerciales localizados convenientemente en las nuevas periferias. Contribuyendo con ello a la consolidación de la reestructuración territorial de la región central. La proximidad de varias de las ciudades medias del país respecto a la AMCG, en un radio no mayor a los 60 kilómetros del centro de la misma, ya que de la periferia puede ser solo de 25 kilómetros, está en parte orientando los procesos de desconcentración industrial y habitacional. Ya que varias de las nuevas áreas urbanas tipo ciudad dormitorio o parques industriales, de los últimos años, se han localizado en relación o en las cercanías de esas ciudades medias, que son Chimaltenango, La Antigua y Escuintla. Constituyéndose toda una región laboral, con fuertes desplazamientos internos tipo pendular, dependientes de la red de autopistas nacionales que han terminado por estructurar territorialmente la región central del país.



**Mapa Mancha
urbana del municipio
de Guatemala.
Elaboración: Grupo
Innovaterra, fuente:
SEGEPLAN-BM**

■ Un proceso de crecimiento que deja profundas disparidades territoriales y precariedad

La conformación histórica del proceso de urbanización de la ciudad de Guatemala debe mucho a las políticas públicas que acompañaron el trazo inicial de expansión de la ciudad. Después del terremoto de 1976, se nota claramente un abandono de las políticas urbanas regulatorias, dejando al mercado y al “Laissez Faire”, la urbanización de la periferia de la ciudad. En buena medida el descalce entre la oferta y la demanda de vivienda del área metropolitana donde la mayor parte de las unidades habitacionales que se construyen se ubica en los segmentos de más alta renta mientras las demandas se encuentra en las clases socioeconómicas medias y bajas, ha provocado que las personas resuelvan el problema de vivienda desde su perspectiva individual. Eso ha significado procesos de auto construcción, muchos de ellos en los suelos más accesibles de los barrancos de la ciudad y de la periferia, lo que llevó la conformación de asentamientos precarios importantes.

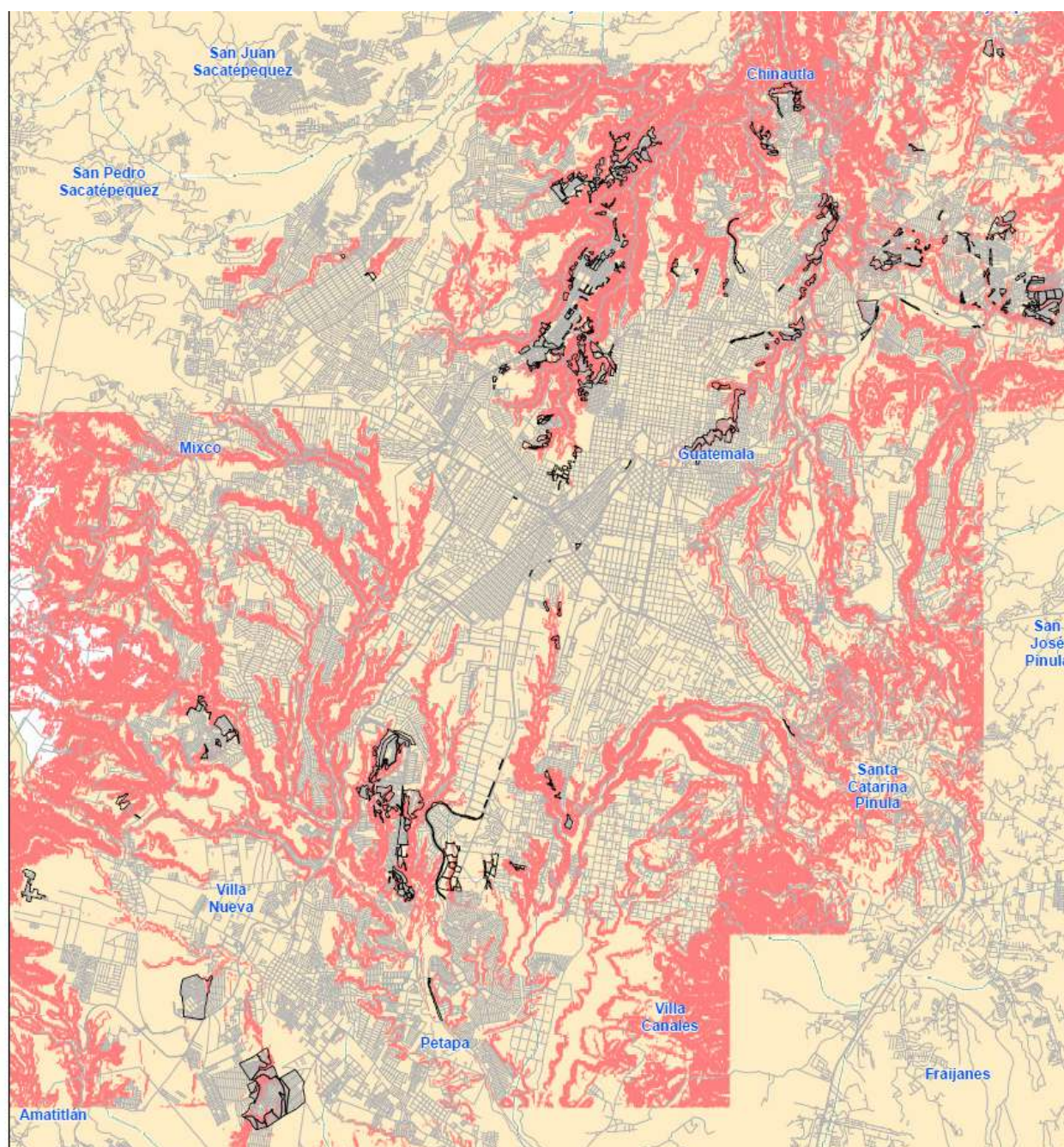
Sin embargo, la precariedad territorial se manifiesta de manera distinta en el conjunto del área metropolitana. Se distingue por ejemplo una precariedad de tipo rural en las zonas periféricas y en general una precariedad más allá de los asentamientos informales de la ciudad. Se puede detectar territorios priorizados por la concentración y magnitud de esa precariedad, los cuales son generalmente el resultado del abandono en la gestión pública de soluciones habitacionales y de barrios ordenados con estándares mínimos de calidad de vida.

En términos de densidades, la metrópoli sigue un proceso de organización urbana concéntrica, con mayores densidades en el centro y con espacios residenciales de menor densidad en la periferia. La densidad sube de manera puntual en algunas zonas donde existen asentamientos precarios que tienden a ser zonas de densidades muy altas.

El área metropolitana de la ciudad de Guatemala cuenta con más de 400 asentamientos precarios y más de medio millón de personas viviendo en ellos. El Censo de Asentamientos Informales publicado en agosto de 2016 por TECHO-Guatemala (2016) constató que la mayoría de los asentamientos precarios que se formaron en aquellos municipios (Guatemala, Mixco, Villanueva, Petapa y Chinautla) que recibieron el mayor impacto de la expansión del área metropolitana ocurrió en la década de los noventa. En dicho censo se registra que, entre 1991 y el 2000, se formó 45% de los asentamientos que —en la actualidad— presentan condiciones de precariedad extrema. Durante este breve lapso se formó 40% de asentamientos en el municipio de Guatemala; 49% en Villa Nueva; 58% en Chinautla, 33% en Mixco, y 24% en Petapa.

Dichas condiciones se traducen en situaciones de precariedad y hacinamiento de las viviendas, servicios deficitarios de abastecimiento de agua, disposición de excretas y suministro de energía eléctrica, entre otros, tanto en las viviendas como en los asentamientos, e inadecuada localización de las viviendas, sobre todo de aquellas que se ubican en zonas de alto riesgo, en laderas de alta pendiente, sujetas a deslaves y otros fenómenos naturales. Estos asentamientos precarios están conformados generalmente por covachas para uno o más hogares, construidas con materiales de desecho tales como plástico, cartón, lámina, lepa y otros. Además, son deficitarios de servicios

públicos de agua potable, drenajes, iluminación en las calles y en la vivienda, vialidad peatonal y vehicular, transporte, etc. Generalmente se ubican en barrancos, terrenos susceptibles a hundimientos y deslaves o bien aledaños a corrientes de aguas negras, basureros y otros focos de contaminación.



Mapa Asentamiento precarios y pendientes superior a 30 grados. Elaboración: propia, fuente: Base de datos censo de asentamiento precarios 2014 y mapa vial,

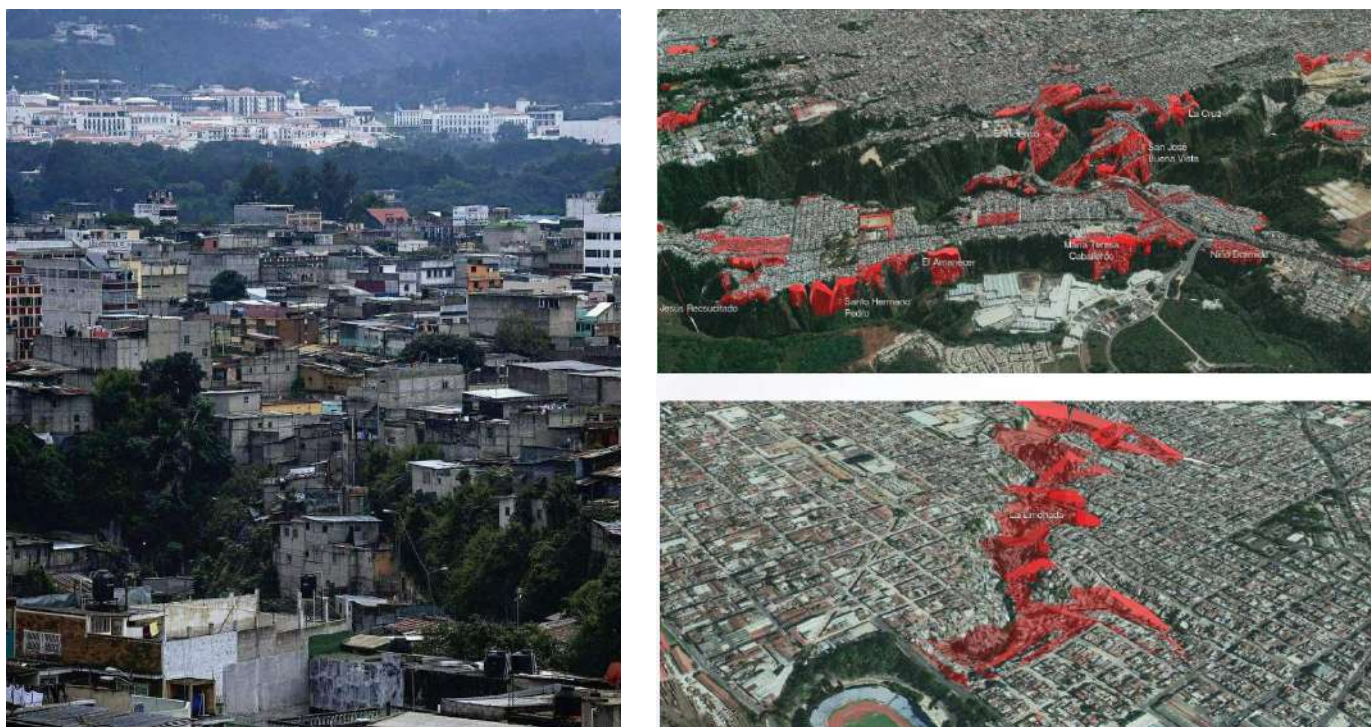


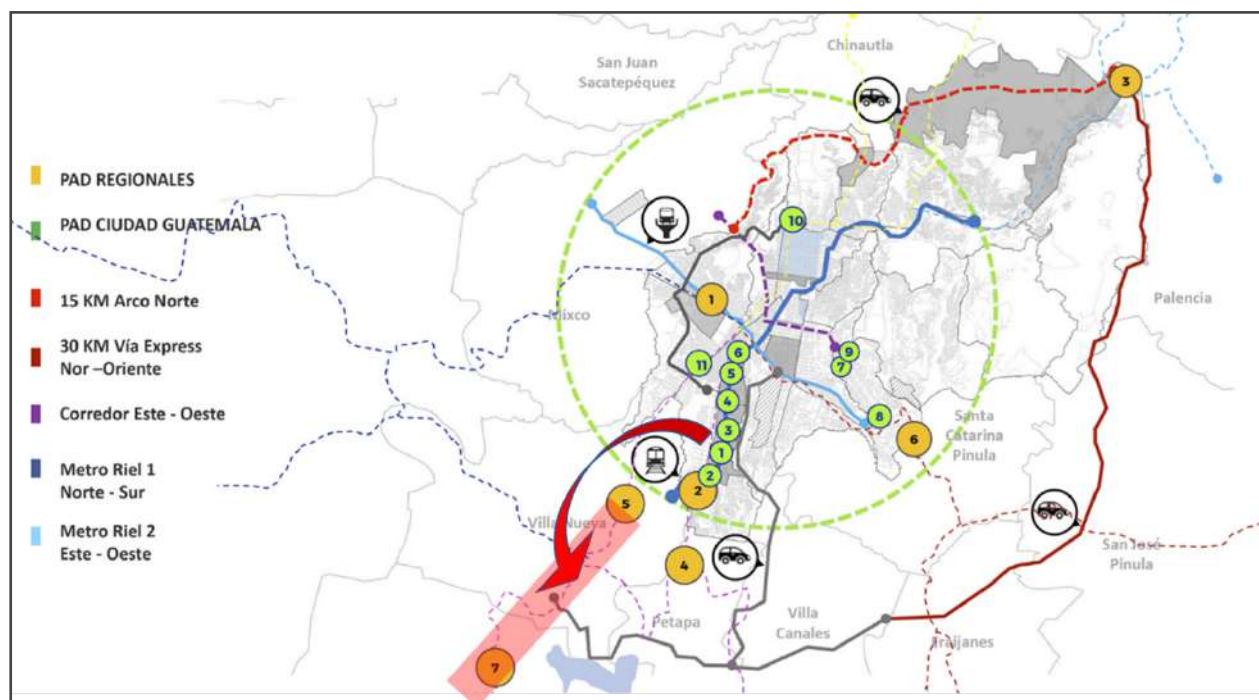
Fig. Foto de Guatemala Ciudad (fig X) y representación 3D de asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala. Elaboración: propia, fuente: Base de datos censo de asentamiento precarios 2014 y mapa vial, SEGEPLAN-BM.

Solo en la zona 18 del municipio de Guatemala, se registran 68 de estos asentamientos y muchos de estos (El Caracol, Anexo, Cañaverales, El Rinconcito, Proyecto Italia, Esquipulas, Puerta del Jardín, Mirador del Paraíso, El Parquecito, Camino de Luz y Los Ángeles) son catalogados como “zonas rojas” por la Policía Nacional Civil. Los asentamientos precarios son espacios propicios para el desarrollo de las pandillas que surgen en parte, por la incapacidad de la sociedad (principalmente del sistema de educativo) de entender las inquietudes de las juventudes y de relacionarse con los grupos de jóvenes que viven en condiciones de alto riesgo. Los territorios en donde se forman, suelen ser los que sufren la exclusión y segregación espacial, el hacinamiento habitacional, la carencia y/o deficiencia de los servicios públicos. En estos territorios se produce un espacio claustrofóbico del que los jóvenes necesitan huir. En este sentido, tomar las calles y ser parte de las pandillas suele ser la alternativa inmediata que encuentran cuando sienten la necesidad de expresar su rebeldía ante la exclusión y la desigualdad social.

Transformaciones productivas y habitacionales de la última década

En los últimos años la ciudad de Guatemala está conociendo una transformación productiva muy importante, en parte derivada del modelo de Ciudad que se diseñó en las políticas y planes de la Ciudad (Plan Guatemala 2020 y Plan de Ordenamiento Territorial) y en parte derivada del ciclo de transformación de uso del suelo y de la lógica de repartición de las actividades económicas subyacentes a la conformación de una región metropolitana.

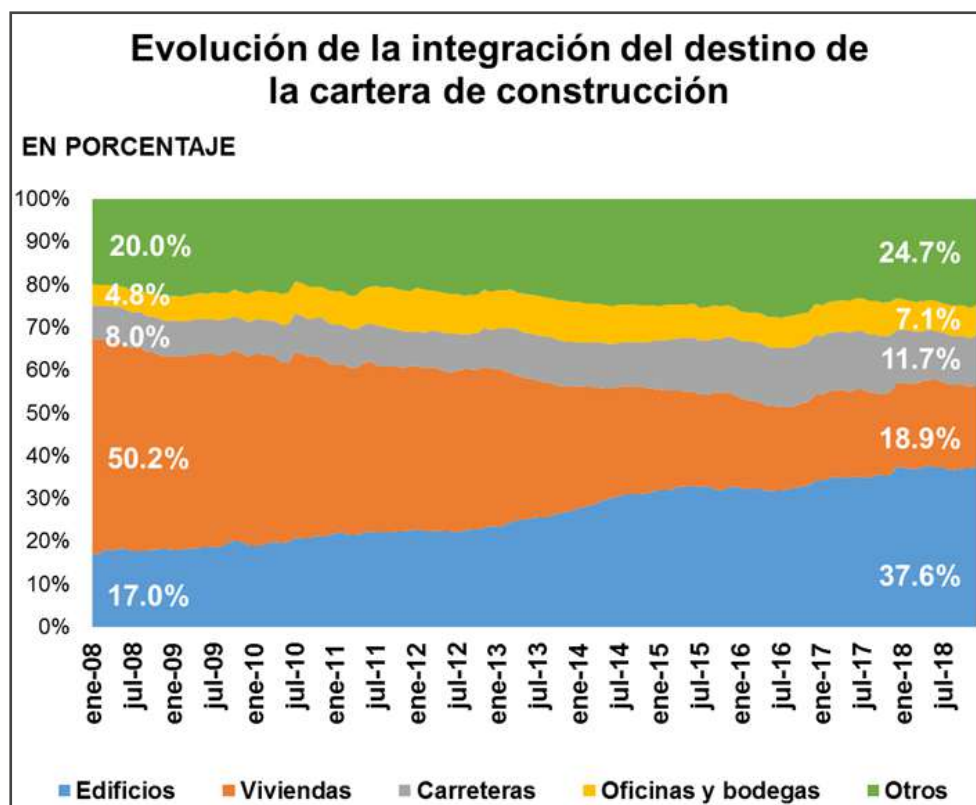
En esa línea, es fundamental entender el cambio de uso que está ocurriendo en la parte histórica industrial del municipio de Guatemala, zona 11 Atanasio Tzul, en una transformación paulatina hacia una zona de usos mixtos que mezcle residencia, comercio y oficinas. Esa dinámica se manifiesta por la “verticalización” de esa parte de la ciudad y la construcción de edificios y la salida de algunas industrias claves del sector. Esa dinámica de mercado se refuerza con algunos proyectos de infraestructura como la construcción de la Vía Alternativa del Sur que tendrá grandes impactos en la zona, así como la voluntad marcada por parte de la municipalidad en conformar un “distrito de oportunidad” en esa parte del municipio. El mapa siguiente proporcionado por parte de la municipalidad, muestra esa voluntad de transformar, acondicionar e invertir en infraestructura en ese sector del municipio.



Transformación de la localización logística - industrial en AMCG. Elaboración propia, Fuente; municipalidad de Guatemala

La transformación de la zona 11 induce una serie de cambios mucho más profundos en la transformación de la repartición de las actividades económicas en el marco Metropolitano. Las actividades industriales actualmente presentes en esa parte del territorio metropolitano deberán de buscar otra localización que tenga ciertas ventajas del punto de vista de la conectividad, articulación con los mercados y puertos. En esta reconfiguración de las actividades económicas industriales de la zona metropolitana, se perfila el corredor económico entre Villanueva y Palín como el espacio de reinstalación de las actividades industriales del área metropolitana. La llegada de complejos de bodega y logística y de actividades industriales secundarias en ese corredor ha sido paulatino en los últimos años sin embargo con los cambios importantes en el uso del suelo que están ocurriendo en el municipio de la capital la salida de esas industrias se podrá precipitar y acelerar en los próximos años.

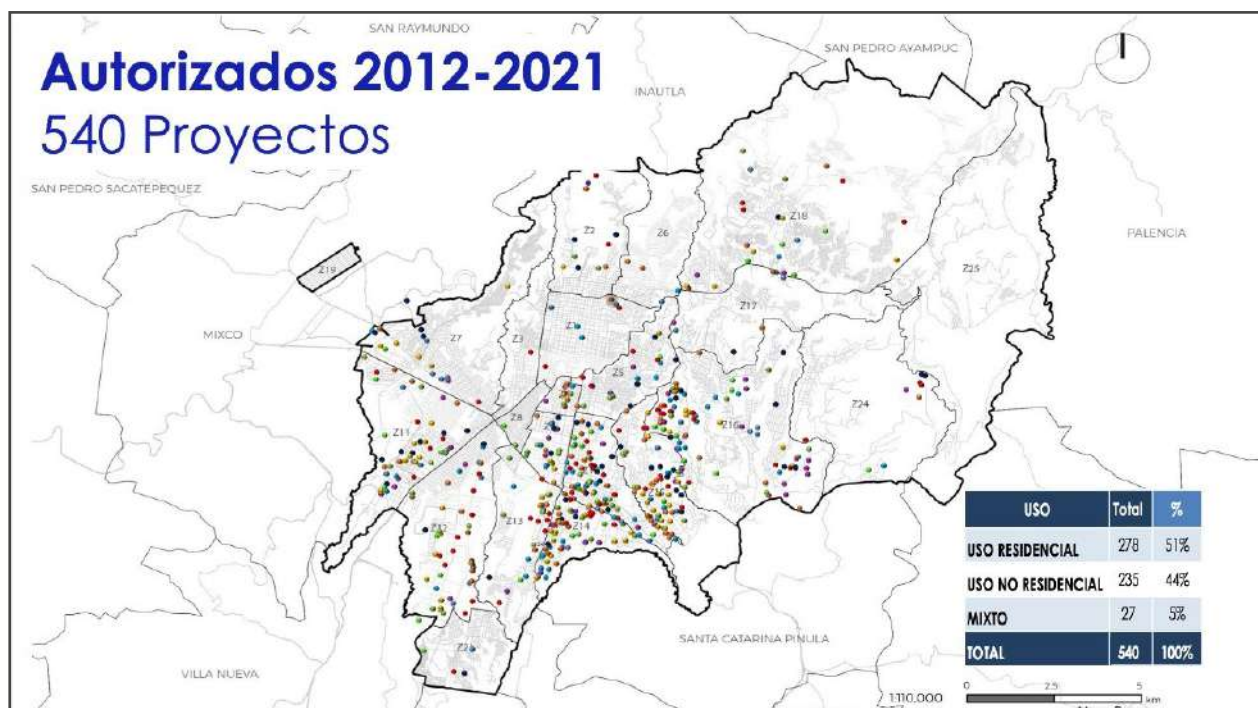
Más allá de la transformación industrial, en los últimos años hemos asistido a una transformación importante de la tipología habitacional en el área metropolitana particularmente en la ciudad de Guatemala. La construcción de edificios ha pasado de ser un 17% de la cartera de construcción en 2008 hacer un 40% en 2020, lo que equivale a un crecimiento aproximado de 23% en los últimos diez años. Esa transformación de la tipología habitacional tiene una serie de consecuencias sobre el mercado del suelo y la conformación actual de la ciudad. Esta transformación corresponde también a un cambio demográfico ya que el promedio de edad AMCG cambio de los 20 a los 30 años, edad en la cual muchos buscan su primera casa.



Evolución de la integración del destino de la cartera de construcción.

Fuente: Cámara de Construcción de Guatemala

La transformación productiva es también notable en términos de la construcción de edificios de apartamentos. En los últimos 10 años, más de 540 proyectos han sido aprobados por parte de la municipalidad en distintas zonas de la ciudad, cambiando por completo la imagen urbana, así como las densidades y necesidades de servicios y equipamientos asociados.



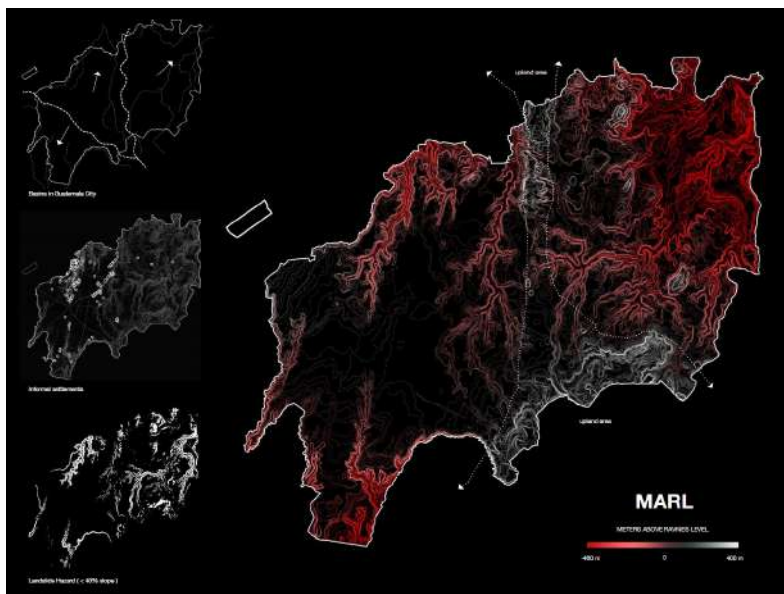
Proyectos de edificios autorizados 2012-2021.

Fuente: Municipalidad de Guatemala

■ Respuestas locales para la consolidación de una metrópoli sostenible, justa y resiliente

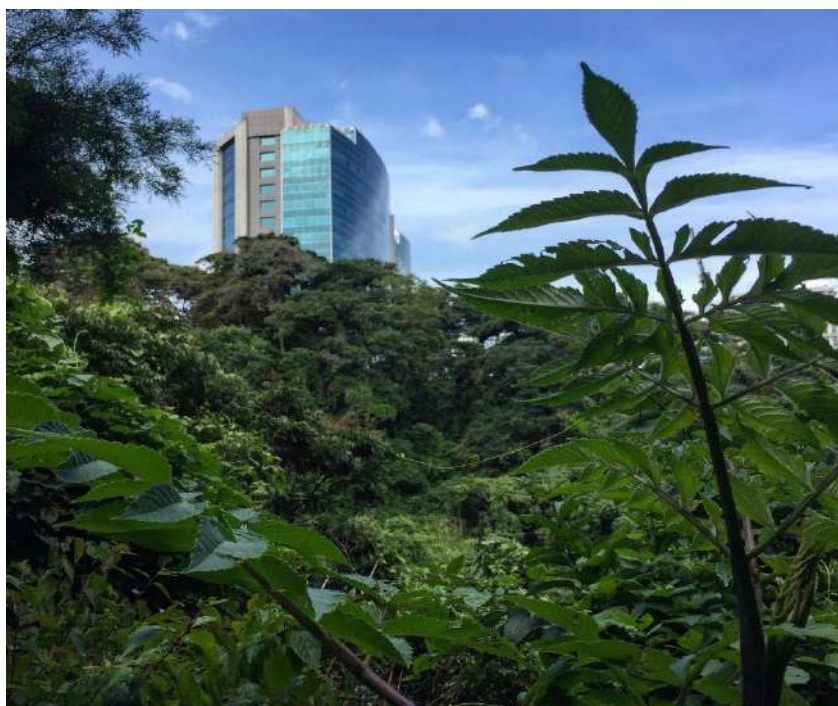
La transformación de la ciudad de Guatemala deriva no solamente de las políticas municipales y de la acción del mercado inmobiliario, pero también de procesos sociales. En esa perspectiva, vale la pena extenderse un poco sobre la experiencia de la Mesa de Barranqueros como un ejemplo entre varios de transformación social de ciertos espacios.

Por su configuración topográfica específica la ciudad de Guatemala está asentado sobre una red de barrancos que cruzan intercepta en la ciudad en distintas direcciones. Se estima que más del 40% del territorio de la Ciudad de Guatemala está conformado por barrancos. La mayor parte de estos cuentan con una localización privilegiada en cuanto a la cercanía de infraestructura y servicios. El 20% de los barrancos son de propiedad pública y 80% de propiedad privada. Hace muy poco los barrancos eran los espacios olvidados al cual el proceso inmobiliario daba la espalda. En el imaginario tradicional capitalismo, del barranco vienen los peligros, los malos olores incluso los asaltantes.



Barrancos de la Ciudad (Barranco Invertido, Oficio Colectivo 2013) y Manual de Barranqueros

En los últimos años los esfuerzos de un grupo de organizaciones ambientales, la propia municipalidad, la academia y colectivos ciudadanos han logrado cambiar poco a poco esa concepción. De esa manera, se ha configurado con el pasar del tiempo una “mesa de banqueros” como un espacio de articulación entre distintos actores para promover la valorización, la ocupación y el uso de esos espacios naturales de la ciudad. Hoy en día son más de 37 parques manejados por distintas organizaciones de la sociedad civil que se articulan en los barrancos de la ciudad.

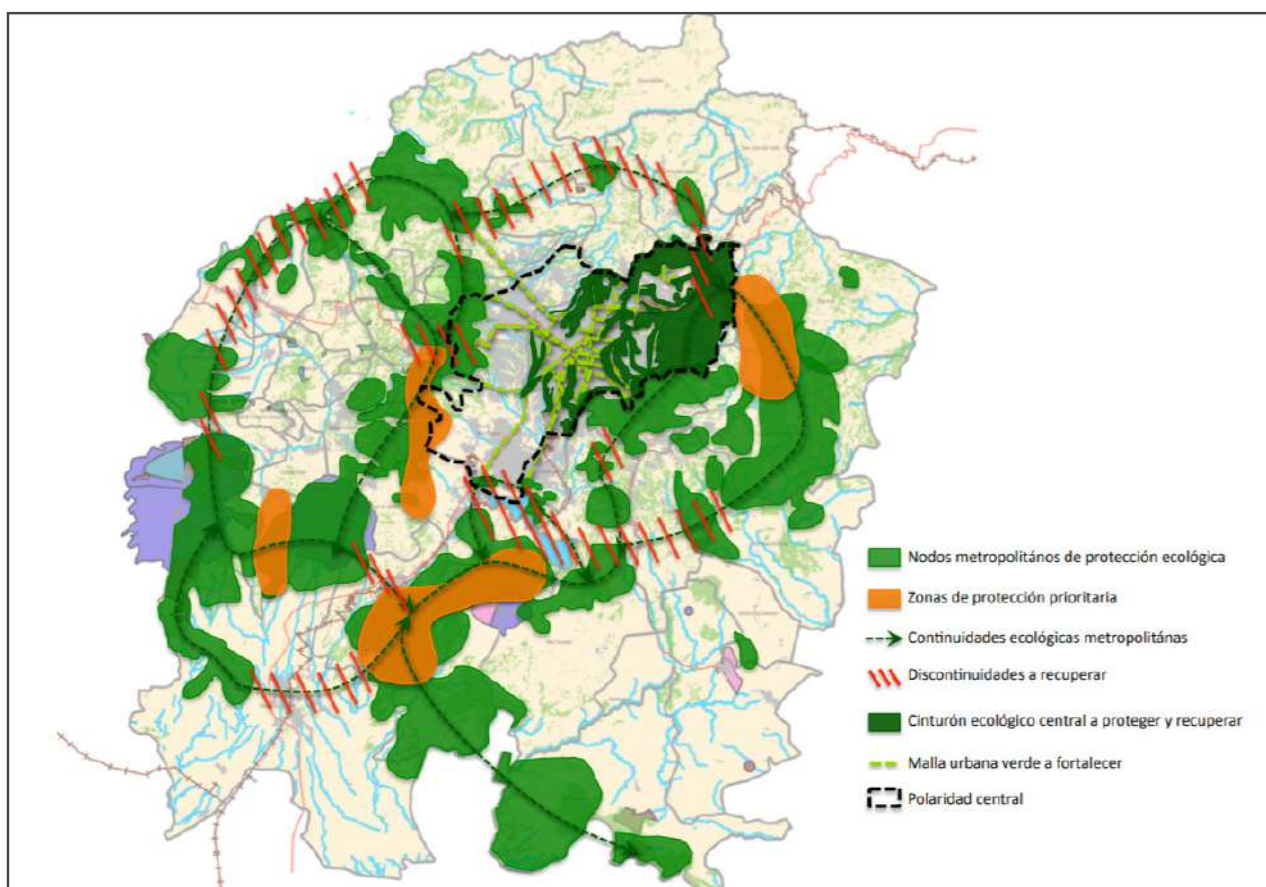


La Jungla Urbana, Foto: Jeanne Samayoa

Por otro lado un esfuerzo importante se está haciendo para conectar esos barrancos con la red de paisajes naturales de las afueras de la Metrópoli en una concepción de Cinturón Ecológico Metropolitano.

El proceso de urbanización actual no se articula a los territorios naturales. Hoy día, esos territorios naturales son considerados como espacios residuales en espera de urbanización, cuyo único beneficio percibido es de generador de plus-valía. Las zonas bajo procesos de metropolización son particularmente vulnerables, puesto que sus ecosistemas se encuentran a menudo sujetos a mayores presiones ante cambio de usos de suelo, crecimiento desordenado, mayor contaminación, falta de continuidad entre zonas con valor ambiental, entre otros.

El Cinturón Ecológico Metropolitano, impulsado por distintas organizaciones ambientales y con una propuesta de ley pendiente de aprobar en el Congreso, constituye una red interconectada de áreas naturales bajo diversos esquemas de protección y manejo, que garantizan la sostenibilidad de los servicios ambientales y contribuyen al bienestar de la población en áreas urbanas y metropolitanas. A nivel funcional, el CEM es un conjunto de infraestructuras naturales, soporte de funcionamiento de varios ecosistemas donde se llevan a cabo ciclos vitales para los seres humanos como el ciclo del agua.



Estrategias para el Cinturón Ecológico Metropolitano, Fuente: Anastasia Muratet - Metrópolis Central Colaborativo a raíz de un proceso de trabajo colaborativo

■ Una institucionalidad a repensar para acompañar la transformación del AMCG

Del punto de vista institucional, Guatemala cuenta con una serie de obstáculos que no permiten potenciar la transformación actual de la ciudad en un proceso con impactos más contundentes en términos de resiliencia, equidad y sostenibilidad. Esos dos obstáculos se vinculan a la institucionalidad nacional de desarrollo urbano y al eslabón metropolitano.

En la estructura del Ejecutivo, no existe a nivel del Estado un ente rector e interlocutor que pueda impulsar el desarrollo urbano y articular el sector de la vivienda. Hoy día, existe un gran vacío institucional en materia de desarrollo urbano ya que ninguna entidad tiene plenas competencias sobre ese tema. Se ha mencionado de las necesidades inducidas por los procesos de urbanización en materia de financiamiento de infraestructura urbana. A falta de una institucionalidad "sectorial" del desarrollo urbano, existe un gran vacío en la posibilidad de diseñar, negociar, estructurar, financiar e implementar proyectos estratégicos de infraestructura urbana en apoyo a los Gobiernos locales. Asimismo, las municipalidades no tienen un interlocutor válido en el gobierno para apoyar sus acciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Finalmente, al ser relegado en el ministerio de comunicaciones, el tema de la vivienda no ha sido nunca considerado como prioritario y pasa después de los proyectos de carretera e infraestructura.

En los últimos años, se empezaron a gestar políticas públicas que ponen de manifiesto la necesidad de abordar el tema de las ciudades de manera más contundente. En el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo "K'atun: Nuestra Guatemala 2032". En ese plan, se traza por primera vez para los próximos 20 años una serie de nuevas políticas territoriales enmarcadas en el eje "Guatemala urbana y rural". Según el K'atun, se requiere también del fortalecimiento y de la creación de una nueva institucionalidad capaz de gestionar los desafíos para impulsar el desarrollo urbano sostenible y los retos territoriales del siglo XXI.

Muchos de esos planteamientos se retomaron también con la conformación de la agenda urbana de Guatemala, en el marco del Proceso Hábitat III. La Agenda Urbana es una hoja de ruta aprobada en 2016 que prioriza el establecimiento de la institucionalidad necesaria que incluye, un ministerio de desarrollo urbano y vivienda, así como la definición de la política pública de desarrollo urbano y la construcción de herramientas específicas como planes estratégicos de desarrollo y planes de ordenamiento territorial para las regiones metropolitanas. La agenda urbana tiene como ejes principales el fortalecimiento del marco legal, la formulación de políticas públicas, reforma institucional y desarrollo de instrumentos para lograr una urbanización ordenada y planificada, en un marco de democracia participativa, gestión territorial y competitividad local. La puesta en marcha de la Agenda Urbana permite abordar el tema de la gestión de riesgo, adaptación y mitigación al cambio climático y en general de los aspectos ambientales en el desarrollo urbano, diferenciando acciones de índole correctivo, por ejemplo el reasentamiento de población en riesgo en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala, de las acciones de índole preventivo, construyendo ciudades intermedias en el interior del país con un modelo más denso, compacto, verde, sostenible y resiliente.

Sin embargo, cinco años después de su aprobación, es importante mencionar que pocas acciones de la Agenda Urbana se han materializadas. Guatemala como país sigue careciendo de una institucionalidad del desarrollo urbano que pueda ser rectora y líder para impulsar la transformación de las ciudades del interior y del AMCG.

Para terminar es importante mencionar la realidad de la ciudad de Guatemala en cuanto a la dimensión política administrativa. Guatemala y de los pocos países de la región que no cuenta con una definición formal de área metropolitana ni tampoco con una estructura de gestión adecuada para manejar esa dimensión metropolitana. Muchos de los problemas y desafíos de la metrópoli en la actualidad son el reflejo de una ausencia de gobernanza metropolitana que asuma los principales temas ingentes que afectan a la población metropolitana. El desarrollo urbano requiere definir límites del crecimiento urbano, definir las zonas de expansión y densificación de las áreas urbanas consolidadas de la ciudad, Al día de hoy solamente el municipio de Guatemala y el de Villa Nueva cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial por lo que resulta urgente definir una estrategia de ordenación metropolitana lo que requiere un gran esfuerzo de coordinación intermunicipal ya que la delegación de esa competencia radica en los municipios.

Abordar la problemática de la vivienda y del desarrollo urbano requiere entonces de un proceso de gestión metropolitana, hoy en día dejado a la voluntad de asociación de los alcaldes de turno, con la figura débil y flexible de las mancomunidades, muy sujetas a las presiones políticas del momento. Para fortalecer ese marco jurídico urbanístico metropolitano, es fundamental buscar modelos y referentes de institucionalidad metropolitana que puedan atender la planificación urbana, el ordenamiento territorial y el control urbanístico de la metrópoli, sobre la base de una capacidad técnica instalada para la gestión y del consenso de los alcaldes para una administración conjunta del territorio. Los modelos como la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador son referentes regionales interesantes para ser discutidos e impulsados en Guatemala

Como primer paso hacia la consolidación de un esquema administrativo, es fundamental fortalecer la interrelación con los municipios del área metropolitana para impulsar un esquema de gobernanza que puede iniciar con la conformación de una confederación de municipios metropolitanos (Mancomunidad Metropolitana) que se articulen alrededor de temas comunes como la gestión hídrica, ambiental y de ciertos servicios como el tratamiento de los desechos sólidos y líquidos por mencionar algunos.

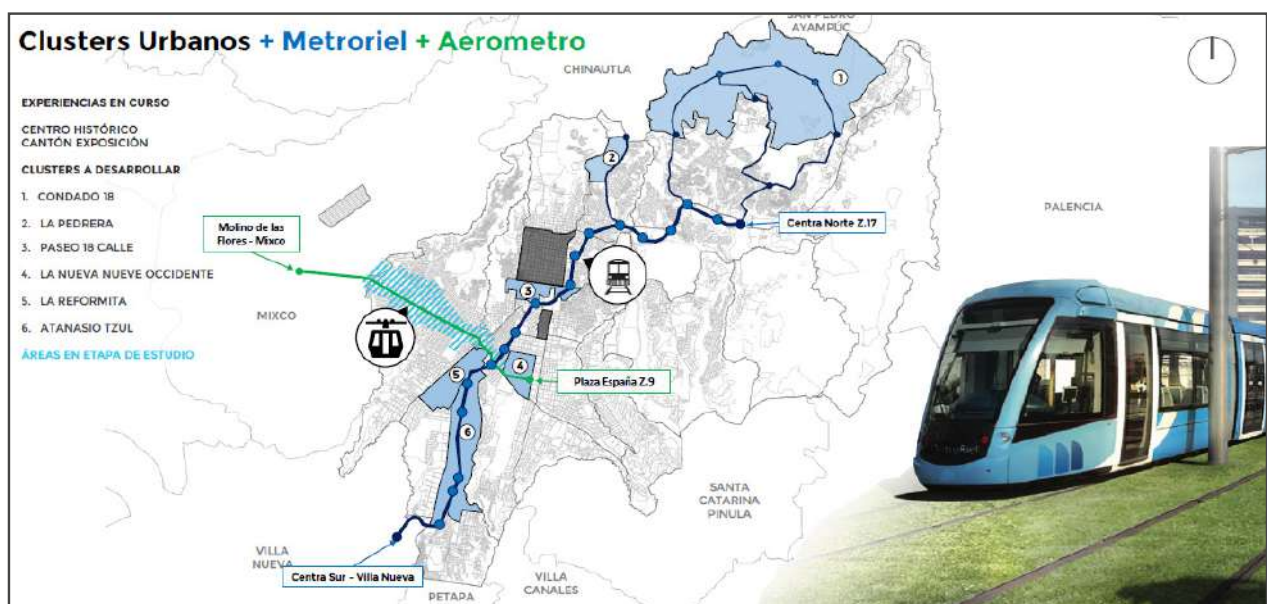
Por otro lado es importante impulsar leyes que permitan nuevos esquemas de gobernanza delegados en una autoridad o gerencia metropolitana, de allí surge la posibilidad de impulsar una ley específica amparada en el artículo 231 constitucional que permite desarrollar la ley de la materia para la gestión del área metropolitana.

Conclusiones

En conclusión, la ciudad de Guatemala está en un pleno proceso de transformación, consolidando un distrito central más denso y vertical, en marco de un área metropolitana donde empiezan a surgir centralidades especializadas secundarias, así como la estructuración más amplia de una región urbana funcional en el centro del país.

Añadido a esas dinámicas, la municipalidad ha recientemente planteado una visión de desarrollo que está impulsando la aceleración de la transformación de la ciudad. En el marco de un esquema de alianza público privada, la municipalidad está privilegiando el desarrollo de seis grandes zonas (distritos) que constituyen hoy en día reservas de suelos importante o zonas en procesos de cambio de uso del suelo.

El desarrollo de esas zonas se vincula a la puesta en marcha de un sistema de transporte público metropolitano bien que recupera las vías férreas a manos del Estado para impulsar un proyecto de movilidad de norte a sur de la ciudad, conectando la mayor parte de los distritos a desarrollar.



Distritos de Oportunidad y Metroriel. Fuente: Municipalidad de Guatemala

Esa transformación de la ciudad no debe dejar de lado algunos de los problemas estructurales a la cual las administraciones no han podido responder en parte por la ausencia de una preocupación nacional y de un financiamiento adecuado para resolver los problemas de la metrópoli. Los temas de agua, basura y movilidad requieren respuestas que van más allá del propio financiamiento municipal y deben de ser abordado al menos de lado metropolitano y aún más con financiamiento estatal consecuente. En ausencia de un ministerio o instancia encargada del desarrollo Urbano, la Municipalidad de Guatemala está muy sola al momento de discutir el presupuesto y de diseñar operaciones urbanas de gran envergadura.

Guatemala ciudad está en un proceso importante de transformación debido a un momento histórico de densificación de la ciudad, empujado por un mercado inmobiliario que ha visto la rentabilidad de los proyectos verticales, la regulación territorial que los incentiva, una población cada vez más dispuesta en vivir en la ciudad para evitar los tiempos y costos del tránsito y la existencia de grandes extensiones de tierras poca desarrolladas o con una posible transformación de uso de suelo. Es fundamental que esa transformación se acompañe de una agenda pública contundente en materia de dotación de servicio, de reflexión sobre soluciones de transporte a la escala metropolitana y del modelo de financiamiento urbano asociado.

Es fundamental que la ciudad impulse procesos de transformación para construir una metrópoli más resiliente, justa y sostenible, pensando en el fortalecimiento de centralidades secundarias no solamente en el municipio de Guatemala si no quien los municipios vecinos. Es importante también fortalecer las capacidades de los municipios vecinos en herramientas de gestión urbana en un marco de trabajo conjunto con el municipio capital. Finalmente el desarrollo de la institucionalidad urbana metropolitana y nacional constituye una condición esencial para lograr esa transformación de futuro de la capital guatemalteca.

[CLIQUE AQUI PARA ACCESAR A APRESENTAÇÃO ABAIXO \[.PPT\]](#)

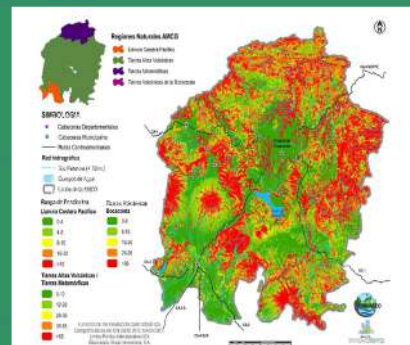
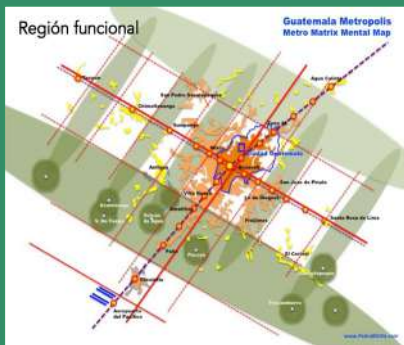


DE CIUDAD A REGIÓN METROPOLITANA

Retos y oportunidades del crecimiento de Guatemala City en el inicio del siglo XXI

Jean-Roch Lebeau

Agosto 2021



IBDU - SESSÃO ESPECIAL PORTUGAL

"DIREITO DO URBANISMO EM PORTUGAL: PRINCÍPIOS, INSTITUTOS E TENDÊNCIAS - E RELAÇÕES COM O BRASIL"

DIA 03/05 DAS 11H ÀS 13H BRT



Cláudio Monteiro

Juiz do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal e professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom



Direito do Urbanismo em Portugal: Princípios, Institutos e Tendências - Relações com o Brasil

Cláudio Monteiro

Juiz do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal e professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



Para acessar o video do Webinário [CLIQUE AQUI](#)



“Direito do Urbanismo em Portugal: princípios, institutos e tendências - e relações com o Brasil”

Cláudio Monteiro

Antes de iniciar a minha intervenção, gostaria de dar duas notas sobre a minha experiência pessoal e profissional, que ajudam a contextualizar as minhas perspectivas sobre os temas sobre os quais irei falar.

A primeira é que, embora atualmente eu seja português, e esteja radicado em Portugal há 46 anos, nasci brasileiro, em São Paulo, onde morei até aos meus 10 anos de idade. Sou, na verdade, filho de um emigrante brasileiro em Portugal - embora um emigrante economicamente privilegiado - pelo que, apesar de culturalmente assimilado, conservo uma ligação genética, familiar e emocional ao Brasil. Isso explica, em parte, o meu interesse em me manter informado sobre a realidade brasileira, em geral, e no domínio específico do Direito Urbanístico.

A segunda nota é que, embora eu seja hoje juiz do Supremo Tribunal Administrativo, eu não sou originariamente um magistrado de carreira. Além de Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, onde leciono há mais de 30 anos, eu fui advogado durante mais de 25 anos, tendo beneficiado de um mecanismo legal que permite ingressar na magistratura pelo topo da carreira, em função da experiência profissional anterior.

Feitas estas duas notas, passemos às questões mais substantivas.

Eu estou de acordo com o Edésio Fernandes, quando ele afirma que a história é importante para a compreensão do presente - e, nesse sentido, é evidente que o contributo português é relevante para a compreensão da gênese da ordem jurídica brasileira, porque é a partir da ordem jurídica portuguesa que ela se desenvolve, ainda que elas se tenham apartado e tenham seguido seus caminhos próprios.

Creio, inclusive, que os ensinamentos da história são recíprocos, porque, na verdade, o Brasil também foi uma espécie de palco de experiência jurídica para Portugal, e alguns institutos jurídicos que originariamente vinham do direito antigo português, tiveram mais expressão e até, em alguns casos, mais sucesso, no Brasil do que tinham tido na sua origem.

Em termos contemporâneos, o direito urbanístico português não se afasta substancialmente do direito espanhol, que o influencia muito. Aliás, não tenho a certeza de que o seu conhecimento constitua um contributo muito relevante, relativamente àquilo que é a compreensão prévia que se tenha da ordem jurídica espanhola. Obviamente que isso se prende com a proximidade cultural, linguística e geográfica - estamos cercados pela Espanha por todos os lados, com exceção da orla marítima - mas não só. Na verdade, por causa da destruição causada pela guerra civil espanhola de 1936, a Espanha teve necessidade de empreender a reconstrução das suas cidades e, por isso, de se preocupar com o planeamento urbano muito antes do que aconteceu em Portugal, onde essas preocupações só surgiram com a aceleração do processo de urbanização, resultante de uma intensa migração interna do campo para a cidade, que se verificou a partir da década de 1960. A Lei do Solo espanhola de 1956 foi uma referência do ponto de vista legislativo e doutrinário, não só para Portugal, como para muitos outros países europeus.

Foi por essa razão que, quando 30 anos depois, Portugal iniciou um processo de discussão e aprovação da sua Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (atualmente Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo), o principal modelo de inspiração foi o espanhol. Isso, sem prejuízo de os espanhóis, muito por ação doutrinária de Eduardo García de Enterría e Luciano Parejo Alfonso que, respetivamente, influenciaram a feitura e a evolução subsequente daquela lei, também se terem inspirado no sistema alemão. Assim, indiretamente, algumas das nossas opções legislativas também tem a sua origem mais remota na Alemanha.

Eu creio que vale a pena fazer uma breve e muito curta introdução sobre a organização do poder político e administrativo em Portugal, como ponto de partida para a compreensão da sua legislação urbanística.

Portugal é um país pequeno, mesmo à escala europeia, e é por isso um país relativamente uniforme e homogêneo do ponto de vista cultural, do ponto de vista linguístico e - se é que continua a fazer sentido falar nisso na atualidade, dado o seu baixo nível de confessionalidade - também do ponto de vista religioso. Essa homogeneidade contribui para que o nível de organização seja razoavelmente centralizado, tanto a nível político quanto a nível administrativo.

Tecnicamente, Portugal é um estado unitário descentralizado, sendo que a descentralização política é restrita aos arquipélagos da Madeira e dos Açores, que têm um elevado grau de autonomia, tendo, inclusive governo e parlamento próprios. Na verdade, com exceção daquilo que são as funções soberanas estritas - defesa, justiça, finanças e relações exteriores - na Madeira e nos Açores todas as demais atribuições do Estado são prosseguidas a nível regional.

No continente, isto é, no resto do país, apenas existe alguma descentralização administrativa, e mesmo assim limitada, dado que existem apenas dois níveis de administração: o nível da administração central e o nível da administração local. O local não é necessariamente apenas municipal, porque em Portugal existe um nível inframunicipal que é o da freguesia.

A freguesia é uma reminiscência da organização da Igreja Católica, porque na sua génese estão as paróquias, que no século XIX foram integradas na administração pública. São, por isso, uma espécie de paróquia civil, com funções administrativas limitadas. As freguesias não tem paralelo no Brasil porque o processo da sua criação é posterior à revolução liberal, e por isso posterior à independência do Brasil. Mas aqui elas acabaram por se consolidar, apesar de desempenharem funções administrativas limitadas, nomeadamente em matéria urbanística, onde elas apenas prosseguem funções de natureza consultiva ou delegada.

As freguesias são, no entanto, a par dos municípios, autarquias locais - no sentido em que a expressão utilizada no direito português, que se refere exclusivamente a pessoas coletivas de população e território, e não a outros entes administrativos institucionais ou associativos. Ou seja, os seus órgãos, a Assembleia Freguesia e a Junta de Freguesia, tem natureza representativa, sendo o primeiro eleito por sufrágio direto universal, e o segundo eleito pela própria assembleia. No domínio do ordenamento do território e do urbanismo, porém, os níveis de administração são fundamentalmente dois: o estatal e o municipal.

Os nossos municípios, ao contrário da lógica da Constituição Federal brasileira, são entes meramente administrativos, o que significa, entre outras coisas, que não têm poderes legislativos. No ordenamento jurídico português, apenas existem leis estaduais, aprovadas pelo parlamento ou pelo governo, e regionais, aprovadas pelas assembleias legislativas da Madeira e dos Açores dentro do domínio das suas atribuições e competências. Os municípios não aprovam leis, mas apenas regulamentos administrativos, embora alguns regulamentos – designadamente os regulamentos dos planos urbanísticos – sejam entendidos como regulamentos autónomos ou independentes, isto é, regulamentos que não têm um parâmetro direto e imediato numa lei. Os regulamentos autónomos ou independentes têm um nível de discricionariedade bastante maior do que os regulamentos em geral, pelo que, em termos substanciais, alguns regulamentos municipais se aproximariam muito daquilo que no Brasil se designa uma lei municipal. Mas, ainda assim, no plano da hierarquia normativa estrita, estamos em dois níveis diferentes, o que significa que os regulamentos estão sempre subordinados à lei, enquanto exista uma lei que lhe sirva de parâmetro, mesmo que esse parâmetro seja apenas de forma e de competência.

O nível de descentralização administrativa é formalmente muito elevado e na prática muito reduzido, apesar de ser frequente a afirmação de que Portugal tem uma tradição municipalista cujas origens remontam a tempos imemoriais, que se consolidou durante a Idade Média. Esse argumento foi muito utilizado no século XIX, entre outros, pelo historiador Alexandre Herculano, como um instrumento de combate ao centralismo que então se afirmava de forma muito clara. Eu diria, no entanto, que o que Portugal tem é uma longa tradição de resistência ao centralismo. Mas, na verdade, o centralismo prevaleceu quase sempre sobre o municipalismo e sobre a autonomia dos poderes locais.

Na atualidade, verifica-se, novamente, um claro retrocesso na autonomia dos municípios, que foi muito reforçada após a revolução de 25 de abril de 1974, com a aprovação da Constituição de 1976. Nominalmente, aquela constituição é muito descentralizadora, mas a prática jurídica e política dos últimos 30 anos tem evoluído no sentido inverso. Obviamente que o nível de autonomia real dos municípios varia muito em função da sua capacidade política, económica e técnica. O que significa que municípios como Lisboa e Porto, ou outros municípios das áreas metropolitanas, têm um nível de autonomia maior em todos os domínios. Mas a grande maioria dos municípios está muito dependente das transferências financeiras do Orçamento do Estado, e está, por isso, politicamente muito dependente do poder central.

O urbanismo é tradicionalmente uma matéria de âmbito local e, por isso, tradicionalmente também, uma matéria reservada aos governos municipais. E, na verdade, de acordo com a lei os principais planos territoriais e urbanísticos são aprovados por órgãos municipais, e as competências de gestão urbanística, isto é, de licenciamento de operações urbanísticas de loteamento urbano ou de obras de construção, continuam sendo municipais. Nos últimos 30 anos, porém, com base numa distinção doutrinária e jurisprudencial entre ordenamento do território e urbanismo, o Estado tem invadido sistemática o âmbito dos poderes municipais.

Em teoria, ordenamento do território e urbanismo são políticas públicas diferenciadas nas suas finalidades, mas o urbanismo tem sido visto pelo legislador e pelos tribunais como um ordenamento do território à escala local, e o ordenamento do território como uma espécie de urbanismo supra

municipal, legitimando assim os poderes de intervenção do Estado em matéria estritamente urbanística. Porque? Porque a Constituição dá mais apoio para justificar os poderes do Estado em matéria de ordenamento do território do que em matéria urbanística.

A expressão «ordenamento do território» é uma expressão que vem importada do francês «aménagement du territoire», e não tem sequer um equivalente nas línguas anglo-saxônicas, onde ela é normalmente traduzida por “planeamento regional”, ou por algo equivalente. A ideia, no fundo, é de que a política de ordenamento do território exprime os grandes equilíbrios entre desenvolvimento econômico e salvaguarda dos recursos, entre o litoral e o interior, entre o norte e o sul. Isto é, o ordenamento do território tem muito mais que ver com a localização espacial das atividades do que com a forma urbana propriamente dita.

É obvio que as opções urbanísticas estão condicionadas pela política de ordenamento do território, nomeadamente quanto à expansão urbana e quanto a outros aspectos dessa política, mas em teoria são políticas com finalidades diferentes. Um grande arquiteto e urbanista português, o professor Nuno Portas - que é ainda hoje a grande referência do pensamento urbanístico português contemporâneo - escrevia há alguns anos que a diferença entre aquelas políticas não é uma diferença de objetiva (fotográfica), e não tem que ver apenas com a proximidade com que se olha para o território, ou com o âmbito territorial de intervenção, mas sim uma diferença de objetivos, isto é, com a diferente finalidade das suas intervenções.

Embora reconhecendo que as considerações de ordem socioeconômica e ambiental condicionem as políticas urbanísticas de forma muito evidente, o urbanismo, em minha opinião, continua sendo, no essencial, a disciplina da forma e do uso urbano dos solos. Por forma da cidade entendo a relação dos diferentes elementos urbanos entre si, seja na relação entre o espaço público e o espaço privado, seja na relação dos diferentes edifícios privados entre si. E, por isso, continua a ser uma disciplina predominantemente física, ainda que, obviamente, muito condicionada pelas suas implicações com outras políticas públicas, em matéria de habitação (moradia), em matéria ambiental, em matéria turística, entre outras.

Isso para dizer, no fundo, que o nível de intromissão dos poderes centrais na definição das políticas locais é muito elevado, e que, mesmo sendo municipais, os principais planos tipificados no nosso ordenamento jurídico estão sujeitos a um apertado controle estatal.

Na verdade, os planos municipais estão inseridos num sistema de planeamento que inclui instrumentos de âmbito nacional e regional com os quais eles se devem compatibilizar.

Por um lado, existe um programa nacional de políticas de ordenamento do território, que tem pouca dimensão físico-espacial, e é mais um repositório de políticas do que propriamente um plano no sentido próprio do termo. Por outro lado, na ausência de uma região administrativa intermédia entre o poder central e o poder local, o Estado concentra em si os poderes de intervenção a nível regional, e usa os planos regionais (que hoje a lei designa como “programas regionais”) como instrumentos de conformação dos conteúdos dos planos diretores municipais.

Os planos diretores municipais - sem prejuízo de algumas exceções - não podem contrariar os programas regionais. O que significa que, embora não tendo uma vinculação direta na lei, os planos municipais acabam por ter uma vinculação indireta em outros instrumentos de gestão territorial existentes no sistema de planeamento. E, lateralmente, se criou todo o sistema de planos (agora também designados de programas depois da última revisão da Lei de Base em 2014) ditos especiais,

que prosseguem finalidades ambientais ou culturais. Existem, assim, programas especiais de áreas protegidas, da orla costeira, de bacias hidrográficas e de parques arqueológicos. E todos esses instrumentos acabam por, indiretamente, “condicionar” a liberdade de definição dos planos a nível municipal, na medida em que os planos municipais estão obrigados a respeitar esses instrumentos. Numa certa fase, até 2014, esses planos especiais, agora rebatizados de programas especiais, tinham inclusive força vinculativa direta dos particulares e se sobrepunham aos planos municipais nas respectivas áreas. Para se ter uma ideia, em alguns municípios isso significava reduzir a autonomia municipal quase a zero, porque, por exemplo, dois terços ou mais do seu território são ocupados por áreas protegidas e por zonas de costa. Com a revisão da Lei de Bases em 2014, foi retirada essa força vinculativa direta e imediata dos planos especiais, que foram, por isso mesmo, rebatizados de programas. Mas, na verdade, a alteração do regime não resultou de um retrocesso em relação a um caminho de centralização do sistema de planeamento que tem vindo a fazer o seu caminho, mas antes da necessidade de resolver conflitos de planos especiais entre si - e conflitos entre as autoridades centrais responsáveis por esses planos, principalmente as autoridades de gestão dos recursos hídricos e autoridades de gestão dos parques naturais.

Na mesma revisão legislativa, porém, se estabeleceu uma regra de que os municípios ficam obrigados a atualizar os seus planos em função do conteúdo desses programas. Ou seja, esse programa não tem uma força vinculativa direta e imediata, não são diretamente oponíveis aos particulares, mas eles os vinculam indiretamente, na medida em que os municípios ficam obrigados a rever os seus instrumentos, os seus planos, e atualizar o seu conteúdo em função do conteúdo desses programas regionais. Isso cria, obviamente, todo um processo burocrático de atualização dos planos e de discussão dos termos dessa atualização, o que obviamente coloca os municípios numa condição de dependência do Estado muito grande.

É importante acrescentar também o seguinte.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo foi originariamente aprovada em 1998, no pressuposto de que viriam a existir três níveis de administração pública: local regional e estadual. A verdade é que a Constituição portuguesa obriga que existam regiões administrativas, dotadas de órgãos representativos eleitos por sufrágio direto e universal, apesar de elas até à data não terem sido criadas. A razão pela qual elas não existem é porque, no mesmo ano de 1998, pouco tempo depois da aprovação da Lei de Bases, foi feito um referendo sobre a oportunidade do processo de instituição das regiões e a vitória do “não” foi esmagadora, 70% contra e 30% a favor da instituição das regiões. O que, na prática, significou adiar sine die, sem retrocesso, o processo da sua institucionalização.

Assim, de acordo com o texto originário da Lei de Bases, os instrumentos de planeamento regional não seriam da competência do Estado central, mas das regiões administrativas, pelo que seriam emanados de um poder descentralizado e autónomo em relação ao poder central. A crescer a esta concentração vertical de poderes, operou-se também uma concentração horizontal, resultante da fusão de dois ministérios distintos - o Ministério do Planeamento e Administração do Território e o Ministério do Ambiente. Até então os poderes de planeamento territorial no sentido próprio do termo, pertenciam ao Ministério do Planeamento e Administração do território e a competência para a elaboração dos planos ditos especiais eram do Ministério do Ambiente, o que significa que, a nível

estatal, havia uma repartição de poderes dentro do sistema de planejamento.

Em 2000, por circunstâncias políticas muito concretas do tempo, esses dois ministérios foram fundidos num só e essa fusão se tornou irreversível. E não só se tornou irreversível, como evoluiu no sentido da completa assimilação das políticas de ordenamento do território pelas políticas ambientais, ao ponto de o “ordenamento do território”, e o “urbanismo”, terem desaparecido da terminologia administrativa. O ministério começou por ser o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (chegou inclusive a ser o Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente), e hoje é apenas o Ministério do Ambiente e da Ação Climática, sem qualquer referência ao ordenamento do território. Tem, teoricamente, uma Secretaria de Estado do Ordenamento do Território que, na verdade, é do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, mas que se preocupa mais com a conservação da natureza do que com o ordenamento do território. O que significa que as políticas territoriais, em sentido lato, e as urbanísticas, em concreto, não têm praticamente expressão na orgânica da administração central.

Houve, nos últimos 21 anos, uma clara subordinação das políticas territoriais às políticas ambientais. Independentemente da valoração que se possa fazer sobre as vantagens e as desvantagens dessa prevalência, isso foi feito com o prejuízo de qualquer ponderação concreta. A função dos planos é, precisamente, ponderar interesses, ponderar políticas públicas diferenciadas, e esta lógica de sobreposição ou de subordinação das políticas territoriais às políticas ambientais, na prática, esvazia os poderes de planejamento. Só para dar uma ideia, a chamada Rede Nacional de Proteção e Conservação da Natureza, que engloba vários instrumentos de natureza diferenciada, incluindo os programas especiais, mas também a Reserva Ecológica Nacional ou a Rede Natura 2000, que é um sistema de reserva ambiental equivalente a nível da União Europeia, abrange cerca de 35% do território continental, o que significa que em toda essa extensão do território a autonomia dos municípios para determinarem suas opções é muito condicionada por estas diferentes medidas que têm diferentes vinculações jurídicas e diferentes alcances, mas que convergem todas elas nessa lógica de subordinação das políticas territoriais em relação às políticas ambientais.

Isso revela, sobretudo, o desequilíbrio em que o sistema funciona. Um sistema que foi pensado para ter três níveis de administração e para ter uma repartição de poderes a nível central entre diferentes polos estatais, na verdade, hoje está muito desequilibrado porque se deu uma concentração de todos os poderes no Centro, isto é, no Ministério do Ambiente, que além de ter a responsabilidade pela aprovação de todos os planos e programas nacionais e regionais, ainda exerce uma tutela sobre os planos municipais.

Isso, não obstante a Lei de Bases reconhecer a autonomia de planejamento dos municípios ou, mais do que isso até, reconhecer aos planos municipais uma função de conformação do conteúdo do aproveitamento dos direitos individuais, nomeadamente do direito de propriedade privada. Porque, na verdade, só os planos municipais é que tem essa força jurídica vinculativa direta e imediata dos particulares. Isto é, a eficácia jurídica de todos os outros instrumentos do sistema, teoricamente, opera dentro do próprio sistema. O sistema funciona como uma pirâmide, em regime de cascata, em que os diferentes níveis de planejamento se vão conformando sucessivamente, até chegar ao nível municipal, que está mais próximo do cidadão, e que se projeta sobre sua esfera jurídica.

Eu não referi anteriormente, mas é importante fazê-lo, que Portugal tem um sistema de planeamento tipificado. Isto significa que a administração não pode criar novos planos e programas não previstos na lei, porque só aqueles tem valor jurídico. E, no âmbito municipal, estão tipificados três instrumentos: o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP).

O Plano Diretor, um pouco que à imagem e semelhança do que no Brasil e em outros países, seria em rigor, não um instrumento urbanístico em sentido estrito, mas um instrumento de ordenamento de todo o território municipal. Está, assim, no interface entre as políticas de ordenamento do território e de urbanismo. Obviamente que a função urbanística do Plano Diretor é maior ou menor consoante a maior ou menor densidade urbanística do município. Num município como Lisboa, ou mesmo o Porto, por exemplo, que abrangem exclusivamente áreas urbanas, o PDM é um instrumento exclusivamente urbanístico, ao passo que em municípios do interior a sua função é, predominantemente, de ordenamento do espaço rural ou florestal.

A maior parte dos municípios portugueses, porém, inclui um vasto território não urbano e, por isso, neles, o Plano Diretor tem uma função que extravasa muito o ordenamento urbano. E esse é o padrão dominante, porque os municípios portugueses têm uma dimensão muito superior à média europeia (para terem uma ideia, Portugal tem 308 municípios, e a Galícia, região do norte da Espanha que tem um quinto do território português, tem os mesmos 300 municípios). Inclusive, o maior município da Europa é português.

Outro dado que é importante referir é o de que, apesar de exígua dimensão do seu território, 75 a 80% da população portuguesa está concentrada numa faixa de 50km no litoral. O que significa que o interior do país está hoje, no essencial, desertificado, muito pouco ocupado, ou povoado. Embora obviamente também tenha crescido nos últimos 100, ou 150 anos, o nível de urbanização do interior é incomparavelmente menor do que o nível de urbanização do litoral. E por isso, aí, o Plano Diretor tem uma função mais estratégica, de estruturação do território, sendo, por isso, simultaneamente, um plano de ordenamento do território e um plano urbanístico.

Os instrumentos de planeamento urbanístico por definição são o Plano de Urbanização e o Plano de Pormenor, mas a maior parte dos municípios não têm capacidade técnica ou financeira para produzir outros planos para além do Plano Diretor Municipal. Todos eles têm a mesma força jurídica (o que é uma “originalidade portuguesa”, no sentido em que, na maior parte dos países europeus, o plano de âmbito municipal não tem uma força jurídica diretamente vinculativa para os particulares, como na França ou na Alemanha). Assim, na prática, em muitos municípios, principalmente no interior do país, apenas existe o Plano Diretor. Até porque a lei apenas impõe que exista o Plano Diretor, que é o único plano de elaboração obrigatória no ordenamento jurídico português.

A revisão da lei de base de 2014 passou a prever que os municípios se podem associar para elaborarem um plano diretor em comum, ou parcialmente comum, e esse Plano Diretor Intermunicipal substitui o Plano Diretor Municipal nas áreas abrangidas. A verdade é que isso não teve até hoje qualquer expressão, e não é previsível que venha a ter no futuro próximo. No passado já era possível a aprovação de planos intermunicipais, embora não com a força jurídica específica que a lei

agora lhe atribuiu, e não há um histórico de associação intermunicipal para esse efeito. Isso, não obstante os problemas, aliás, gravíssimos, de falta de coordenação de políticas públicas nas áreas metropolitanas. Não existindo um nível de administração regional autónoma, existem no entanto áreas metropolitanas em Lisboa e no Porto, dotadas de órgãos próprios, mas que não são órgãos representativos, ou seja, não são eleitos diretamente pelas respetivas populações. São órgãos indiretamente representativos dos municípios que integram essas áreas metropolitanas, o que na prática diminui muito a sua autonomia política.

Nas áreas metropolitanas, o grau de disfunção territorial é enorme, dado que os municípios não só não se articulam como competem entre si pela atração dos investimentos locais, por vezes até com políticas muito agressivas. Por exemplo, Vila Nova de Gaia, do outro lado do Rio Douro, em frente ao Porto, ou Oeiras, a noroeste de Lisboa, têm um historial de promoverem políticas de atração de investimentos contra, digamos assim, as suas referências regionais capitais. Ou seja, não só não articulam as suas políticas de transportes, de infraestruturas e de habitação (moradia), como, inclusive, promovem uma competição pela localização das atividades económicas, com resultados muito negativos para a coesa metropolitana ou regional.

O Estado, embora teoricamente tenha a responsabilidade pela integração das políticas ao nível regional, não o faz ou, pelo menos, não tem revelado ter a capacidade de fazer. Entre outras razões, porque não há - nem deve haver - uma lógica hierárquica no relacionamento entre o Estado e o municípios. A Constituição portuguesa restringe os poderes ditos de tutela do Estado sobre as autarquias locais a um controle de mera legalidade. Ou seja, em teoria, os órgãos estatais não se intrometem, ou não se podem intrometer, na definição do conteúdo das decisões municipais (só indiretamente o podem fazer através do sistema de planeamento, na medida em que aprovem planos que vinculem os municípios). E, por isso, os municípios, principalmente nas áreas metropolitanas, funcionam como forças de oposição ao poder central, sobretudo porque estão legitimados pelo voto popular, o que lhes confere, pelo menos nas áreas metropolitanas, que são densamente povoadas, um peso político relevante.

Reitero o que disse sobre a autonomia municipal, que é muito variável em função da capacidade técnica e financeira dos municípios, e do seu peso político. O município de Lisboa tradicionalmente tem um poder político muito grande. Basta pensar que nos últimos 20 anos produziu dois primeiros ministros e um presidente da república. Ou seja, como também acontece no Brasil com as grandes cidades, é um município que tem a capacidade de influenciar o poder central. O município de Lisboa, comparativamente, é o maior "ministério" do país, no sentido de que a sua máquina administrativa é maior que qualquer Ministério. O município de Lisboa tem, por si só, dez mil funcionários, e isso não é obviamente comparável aos restantes municípios do país. Mas a realidade municipal do país não é o município de Lisboa, ou sequer a realidade dos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Os condicionamentos à autonomia municipal, e a ausência de um nível regional democrático de administração, não invalidam que os planos territoriais e urbanísticos não tenham tido, nos últimos 25 ou 30 anos, uma importância muito grande. Portugal tem uma longa tradição de planeamento juridicamente não eficaz. Isto é, até finais da década de 1990 se produziram muitos planos - existia, aliás, um enquadramento legal para esses planos - mas na maior parte dos casos esses planos não eram dotados de eficácia jurídica, não chegavam a ser definitivamente aprovados ou não eram publicitados (a publicação do respetivo regulamente sempre foi uma condição da sua

eficácia), o que significa que eram fundamentalmente um instrumento de orientação interna da própria administração, mas não tinham uma função de controle das iniciativas privadas em matéria urbanística.

E não tinham porquê? Porque até meados do século XX, todos os grandes processos de urbanização eram de iniciativa pública, sendo realizados na base da expropriação sistemática do território. A infra estruturação do solo era realizada pela mão da própria administração, que colocava os lotes de terreno para edificação no mercado com os respetivos direitos urbanísticos já previamente definidos. Nesse quadro, os planos não eram relevantes como instrumentos de ordenamento do território urbano, porque na verdade os direitos urbanísticos eram definidos pelo município enquanto proprietário dos terrenos, e posteriormente os alienava em leilão público. No período do chamado Estado Novo, isto é, da Ditadura de Salazar e Marcelo Caetano, antes da revolução de 25 de abril de 1974, foram aprovados mais de 300 planos, o que corresponde, no essencial, aos cerca de 300 municípios que então já existiam. Um só, designado de Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS), que abrange a «Riviera» portuguesa, isto é, Estoril e Cascais, foi dotado de eficácia, porque foi a única experiência em que o processo de urbanização foi devolvido aos privados e não foi realizado direta e imediatamente pela própria administração.

Mesmo o Plano Diretor de Lisboa de 1967 foi posto em vigor pela primeira vereação eleita depois da Revolução, isto é, cerca de 10 anos depois de ter sido elaborado e aprovado. Enquanto instrumento de controle da atuação dos particulares, o planeamento urbanístico, em Portugal, surgiu muito tarde, até porque, ao contrário do que aconteceu em outros países europeus, Portugal não teve a necessidade de reconstruir seu território após a II Guerra Mundial, em que não participou, e por isso não teve a necessidade de lançar mão dos planos como um instrumento dessa reconstrução.

Embora formalmente os planos existissem há muitos anos - Portugal será talvez até um dos primeiros países da Europa a ter um plano formal, uma vez que o plano de reconstrução de Lisboa após o terremoto de 1755 foi enquadrado por legislação urbanística muito específica e foi aprovado por um ato do governo -, no final do século XX não existia ainda uma cultura de planeamento generalizada. A chamada primeira geração de planos diretores é da década de 1990. Ou seja, os planos diretores de primeira geração - mais de metade dos quais ainda hoje estão em vigor, apesar do completo desfasamento da realidade passados 25 anos de sua aprovação - são quase todos aprovados entre 1993 e 1997. E são aprovados por imposição legal, sob ameaça de os municípios que não os aprovassem dentro do prazo estabelecido na lei perderem o poder de expropriar terrenos para a construção de infraestruturas, e perderem também o acesso aos fundos financeiros da União Europeia disponíveis para esse efeito. Os municípios foram, assim, obrigados a avançar com o processo de planeamento.

E num espaço de 30 anos passamos do 8 ao 80, com o país integralmente coberto por planos e programas territoriais e urbanísticos, sobrepostos entre si em diferente níveis de administração central e local.

O que temos, hoje, é um sistema teoricamente perfeito, mas muito burocratizado, enredado numa teia de procedimentos de aprovação e controle. O sistema está, aliás, bloqueado, sendo frequente que municípios necessitem de 8, 10 ou 12 anos para rever o seu plano diretor quando, teoricamente, e nos termos da lei, eles deveriam vigorar por um período de apenas dez anos. Estamos em 2021, e metade, ou quase metade dos municípios portugueses, ainda não foram capazes de promover a

revisão do seu primeiro Plano Diretor da década de 1990, que assim vigora há quase 30 anos. Isso explica, por exemplo, porque é que os Planos de Pormenor, que teoricamente seriam um instrumento de concretização das opções do Plano Diretor a nível local, foi sempre mais utilizado como um instrumento para alterar o Plano Diretor do que como um instrumento para o concretizar. Porque é, apesar de tudo, mais ágil aprovar um Plano de Pormenor do que rever o Plano Diretor Municipal. E a lei não inviabiliza que se aprove um Plano de Pormenor que disponha o contrário do Plano Diretor, até porque o Plano de Pormenor é aprovado pelos mesmos órgãos e tem a mesma forma e força jurídica do Plano Diretor.

Na sua revisão de 2014, a Lei de Bases foi inclusive ao ponto de obrigar a que a reclassificação dos solos rústicos em solo urbano (a lei estabelece um regime dual, inspirado no sistema espanhol, em que os solos são classificados como urbano ou como rústico, e é dentro de cada uma dessas duas classes que depois se desenvolve um sistema de qualificações que define as regras do seu aproveitamento) seja obrigatoriamente feita por um Plano de Pormenor com eficácia registral. Nesse processo legislativo, houve uma discussão muito grande, muito ideológica, sobre os poderes de classificação do solo pelos planos diretores, e sobre a especulação imobiliária gerada em torno dos solos classificados como urbanos. E, a pretexto de que é necessário acabar com o solo dito urbanizável para acabar com a especulação imobiliária, a lei passou a dispor que os planos só podem classificar como urbano o solo que já é urbano. O que significa que os Planos Diretores perderam a capacidade de classificar como urbano solo que ainda não tem essas características, e com isso perderam a capacidade de orientar o desenvolvimento territorial do município, porque deixaram de ser um instrumento prospetivo. Ao estabelecer que só pode haver reclassificação do solo mediante a aprovação de um Plano de Pormenor com eficácia registral (que é uma modalidade específica de Plano de Pormenor), o que a lei diz é que o Plano Diretor não pode orientar o desenvolvimento territorial do município, e que para fazê-lo precisa de aprovar um instrumento que faz uma ponderação restrita a uma área que corresponde a um projeto ou em qualquer caso a uma pequena parcela do território do município.

Ou seja, o Plano Diretor, que tem teoricamente uma função estratégica, é revisto por um instrumento que não tem função estratégica e que pode inclusive dispor contra a estratégia do Plano Diretor sem que a estratégia seja repensada globalmente (porque ela é repensada apenas em função da escala do Plano de Pormenor, que na maior parte dos casos é uma escala de projeto, isto é, é uma escala de empreendimento, de rua, de bairro, o que não é seguramente uma escala urbana adequada para reavaliara a estratégia global do território).

O sistema hoje é, por isso, um sistema disfuncional.

Por um lado, na maior parte dos municípios os planos estão defasados da realidade, isto é, foram pensados para uma realidade que já não tem nenhuma correspondência com a realidade presente do território municipal. Há uma enorme incapacidade de revisão dos planos, e essa incapacidade de revisão resulta em grande parte do próprio quadro legal e do nível de subordinação dos municípios à intervenção dos poderes centrais no processo de planeamento. Com efeito, uma boa parte do tempo de elaboração e aprovação de um plano, ou da sua revisão, é passado na chamada concertação entre entidades públicas, num vai e vem entre o nível local e o nível central. Sendo que sempre que alguém tem a ideia de alterar a lei para simplificar o processo de planeamento, onde cortam é no processo

de participação dos cidadãos, e não no processo de concertação entre entidades públicas.

Por outro lado, os planos revistos perderam a sua função de orientar o desenvolvimento urbano do território municipal, e estão sujeitos à pressão política e económica para a viabilização de projetos urbanos pontuais, definidos à margem de qualquer consideração estratégica.

Não admira, por isso, que os poderes locais sejam muito avessos à vinculação aos planos, mas a verdade é que os municípios têm órgãos democraticamente eleitos para um tempo de mandato que normalmente não é suficiente para que eles possam adequar os instrumentos de planeamento às opções políticas com base nas quais foram eleitos. O que explica porque é que os municípios se esforçam para encontrar soluções urbanísticas à margem do plano ou mesmo contra o plano. É que, na prática, o executivo municipal, constituído pelo Presidente da Câmara (Prefeito) e respetivos vereadores (secretários municipais), só consegue rever um plano se conseguir se reeleger para mais um ou dois mandatos, sendo que existe um limite legal de 3 mandatos de quatro anos.

No sistema municipal português, ao contrário do brasileiro, a câmara municipal é o órgão executivo, sendo prefeito o presidente da câmara, que é o primeiro da lista candidata à vereação. A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo local equivalente à Câmara Municipal no Brasil.

Portugal tem, na verdade, um sistema de governo local absurdo (mas que é virtualmente impossível de rever por falta de maioria e de consenso institucional para rever a constituição e a lei), em que o órgão executivo é eleito em lista segundo um sistema de representação proporcional, e em que, por isso, a oposição está representada no órgão executivo. O nosso prefeito, ou presidente da câmara, só consegue verdadeiramente governar se tiver maioria dos vereadores da câmara (ou se fizer os acordos que lhe garantam um apoio maioritário) e em muitos municípios não tem. Em alguns, até, governa em “minoría”, sendo sistematicamente desautorizado pela maioria. Isto acontece porque o presidente da câmara é o primeiro da lista mais votada para a câmara, independentemente de essa lista eleger ou não a maioria absoluta dos vereadores que compõem a câmara. Para exemplificar, num município como Loures, às portas de Lisboa, dos sete vereadores, o partido que elegeu o presidente da câmara têm três, e quem governa o município, na verdade, são as oposições juntas que sistematicamente aprovam medidas em reuniões de câmara contra aquilo que supostamente é a vontade do “prefeito” e da “maioría”. É, por isso é um sistema que depende muito das circunstâncias políticas locais, das conjunturas, dos entendimentos, que vão sendo cada vez mais difíceis pois o nível de fragmentação política (como aliás acontece um pouco em todo o mundo) é cada vez maior, com a emergência de partidos novos, e com cada vez maior expressão das chamadas listas de independentes (pois as leis permitem que cidadãos não filiados a partidos se organizem e concorram as eleições locais). O que faz com que o sistema de governo local seja muito complexo e em alguns casos ingovernável.

Mas o que é fato é que esta dificuldade que os poderes democráticos têm de pôr em prática seu programa condiciona muito a forma como o sistema de planeamento é visto pelos poderes municipais, e a forma como ele é aplicado. E isso explica porque é que, muitas vezes, o sucesso de um presidente de câmara (prefeito) depende de encontrar soluções (de preferência não ilegais, porque a violação de normas urbanísticas em certos casos podem dar origem a perda/cassação de mandato) à margem dos planos. Também por essa razão os planos são cada vez menos vinculativos e cada vez mais flexíveis.

Essa aliás é uma discussão em que os urbanistas juristas e os urbanistas não juristas nem sempre se entendem. Porque os juristas tem uma tendência para normativizar todas as relações, o que faz com que os planos sejam instrumentos muito rígidos e pouco adequados à realidade. Os urbanistas não juristas, em contrapartida, olham para o plano como um processo e não como um resultado e, nesse sentido, os planos só terão capacidade de se adaptar à realidade se forem flexíveis.

O que se passa, hoje, é que o tempo das decisões políticas, econômicas, sociais, e individuais, não é compatível com o tempo administrativo de revisão dos instrumentos de planejamento.

Quando, de repente, aparece a oportunidade de realizar um projeto de investimento que o plano não permite, isso necessariamente gera uma desconfiança dos operadores econômicos, e dos decisores políticos, em relação ao plano. Nos tempos de crise que temos atravessado, quando aparece um investidor interessado em localizar uma fábrica no território de um município que geraria milhares de empregos, e o plano não permite, é compreensível que haja uma certa relutância dos poderes municipais em procurar integrar essa pretensão no sistema de planejamento que, no fundo, não permite tomar decisões em função da dinâmica da realidade.

E é por essa razão que eu dizia há pouco que o regime português, de atribuir ao Plano Diretor força jurídica vinculativa dos particulares condiciona muito o funcionamento do sistema. Seria muito mais interessante que os planos fossem estratégicos no sentido próprio do termo, isto é, que fossem instrumentos de orientação flexíveis, que permitissem a sua atualização em função da dinâmica da realidade. Uma vez feita essa atualização, seriam adotados os instrumentos operacionais - Planos de Urbanização e Planos de Pormenor -, ou mesmo instrumentos de execução autónomos, que dariam expressão jurídica às opções concretas de política urbanística entretanto revistas.

Na forma como funciona o sistema atualmente, estamos bloqueados. E o bloqueio do sistema traduz-se na falta da sua credibilidade. O plano hoje é visto pelas pessoas como um problema e não como a solução. E, por isso, eu diria que, se não houver alguma alteração no status quo nos próximos anos, o planejamento urbanístico está tão condenado quanto o planejamento econômico foi condenado nas décadas de 1980 e de 1990. Estamos confrontados com o desafio de encontrar novos instrumentos e novos mecanismos de adequar os planos à realidade e de lhes devolver a capacidade de serem instrumentos de transformação do território. Ou de, como sugere a minha colega Fernanda Paula de Oliveira, fazer "planeamento sem planos".



FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F363w

FERNANDES, Edésio

Webinários : direito urbanístico e política urbana na América Latina [recurso eletrônico] / Edésio Fernandes. – São Paulo : Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022. 143p.

Recurso digital

Formato: PDF

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

ISBN 978-65-994530-4-5 (online)

1. Política habitacional - Brasil. 2. Direito urbanístico - Brasil. 3. Direito à moradia. I. Edésio Fernandes. II. Título

CDD 363.598

Ficha elaborada pela bibliotecária – Camila Zanini Luz Pereira CRB 8/10143

Apoio

