

Sector 5 - Introducción

Regeneración Urbana

Descripción

La idea de regeneración urbana está asociada a la recalificación de dos espacios urbanos en proceso de degradación, a través de intervenciones que recuperen su uso o sus formas de explotación suizen, asegurando que la infraestructura urbana cumpla su función socioeconómica.

El concepto puede ser asociado a diversas metas asociadas al Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 11 - Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, especialmente "aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, y las capacidades para la planificación y gestión de los asentamientos humanos participativos integrados y sostenibles en todos los países y proporcionar el acceso universal a espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles y verdes, particularmente para las mujeres y los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad".

Uno de los objetivos centrales de este tipo de intervención es dilatar el horizonte temporal de viabilidad de espacios urbanos en zonas ya consolidadas. Los procesos de recalificación de esta naturaleza requieren la participación activa de las personas involucradas y la coordinación de acciones de los diversos actores sociales que mantienen algún tipo de relación con el territorio objeto de la regeneración.

Así, los mecanismos de cooperación entre agentes públicos y privados son esenciales para el éxito de estas intervenciones. Sin embargo, es necesario considerar también los riesgos de consecuencias indeseadas de la intervención, como, por ejemplo, el alejamiento de la población residente de las áreas intervenidas, durante y después de su término.

Política Sectorial en Brasil

La Política Nacional de Desarrollo Urbano, establecida por el Estatuto de la Ciudad, contempla, como una de sus directrices la articulación de la política urbana, a las políticas sociales y de desarrollo, con foco en el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad.

Así, se encuentra en su ámbito la promoción del uso y ocupación democrática de las áreas centrales, por medio de acciones integradas que promuevan y sostengan la diversidad funcional y social, la identidad cultural, la vitalidad económica y la preservación del patrimonio histórico y cultural, con el principal objetivo de estimular la consolidación de la cultura de rehabilitación urbana y edilicia en los municipios brasileños.

La ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, a cargo del Ministerio de las Ciudades, posibilitó la creación del Programa de Áreas Centrales Urbanas, con rúbrica específica en el Presupuesto General de la Unión (OGU). Por intermedio de este programa, los municipios pasaron a tener acceso a líneas de financiamiento para la elaboración de planes de rehabilitación, de proyectos Urbanísticos de infraestructura y recalificación de espacios de uso público y de Proyectos Arquitectónicos de recalificación de inmuebles.

Este esfuerzo, sumado a las iniciativas municipales proporcionó el surgimiento de varias iniciativas, notadamente, en ciudades de gran y mediano porte, como por ejemplo el incentivo a la implementación de huertos comunitarios.

Instrumentos Regulatorios

La Ley Federal nº 10.257/2001 - Estatuto de la Ciudad es el principal diploma legal que regula los instrumentos de intervención utilizados para promover la recalificación urbana en Brasil. La ley establece las directrices generales de la política urbana brasileña, por medio de la reglamentación de los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal.

Así, el Estatuto de la Ciudad atribuye a la Unión las siguientes competencias: legislar sobre normas generales de derecho urbanístico y sobre normas para la cooperación entre los entes de la federación en relación a la política urbana; promover programas de vivienda y mejoras de las condiciones de saneamiento básico, de las aceras, de los paseos públicos y del mobiliario urbano; e implementar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social.

La principal contribución del estatuto es instituir 4 tipos de instrumentos que pueden movilizarse para viabilizar procesos de regeneración urbana. Son los instrumentos de planificación; los institutos tributarios y financieros; los institutos jurídicos y políticos; y los estudios previos de impacto ambiental (EIA) e impacto de vecindad (EIV). El control social de la aplicación de los recursos municipales en la implementación de estos instrumentos está garantizado por la ley.

Entre los instrumentos de planificación, se destaca el Plan Director, obligatorio para ciudades con el siguiente perfil: por encima de 20 mil habitantes; integrantes de regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas; donde el poder público pretenda utilizar el resto de los instrumentos enumerados anteriormente; integrantes de áreas de especial interés turístico; e insertadas en el área de influencia de emprendimientos o actividades con significativo impacto de ámbito regional o nacional.

Son tres, a su vez, los institutos tributarios y financieros, a saber, el impuesto sobre la propiedad territorial urbana (IPTU); la contribución de mejora; y los incentivos y beneficios fiscales y financieros.

Entre los innumerables institutos jurídicos y políticos regulados en la ley, se destacan el parcelamiento, edificación o utilización obligatorios; el IPTU progresivo en el tiempo; la expropiación con pago en títulos; el usucapión especial de inmueble urbano; el derecho de superficie; el derecho

de preempción; el otorgamiento oneroso del derecho de construir; las operaciones urbanas consorciadas; y la transferencia del derecho de construir.

En cuanto al EIV, el estatuto estipula que la ley municipal establecerá criterios para su exigencia de emprendimientos públicos y privados, incluyendo el análisis de las siguientes cuestiones: adensamiento poblacional; uso y ocupación del suelo; generación de tráfico y demanda por transporte público, paisaje urbano y patrimonio natural y cultural, entre otras.

Por último, la gestión democrática de la ciudad es incentivada por medio de instrumentos, como por ejemplo, órganos colegiados de política urbana; audiencias, conferencias y consultas públicas; y la iniciativa popular de proyectos de ley, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

Mejores Prácticas

Las experiencias de recalificación de áreas urbanas degradadas, dándoles nuevas funcionalidades con foco en prácticas sustentables ya es una realidad para un conjunto considerable de ciudades brasileñas.

La implantación de programas de huertos comunitarios en áreas públicas también ha sido bastante utilizada. Además de promover la regeneración de áreas que, muchas veces, estaban destinadas al depósito inadecuado de residuos, esos programas promueven la inclusión social de familias de bajos ingresos, que pasan a comercializar la producción de las huertas.

Cuellos de botella y desafíos para el futuro

El principal cuello de botella de las políticas de regeneración urbana en Brasil son las bajas capacidades técnicas y administrativas de las alcaldías de municipios medios y pequeños para implementar efectivamente los instrumentos previstos en el Estatuto de las Ciudades. El indicador más concreto de este problema es la no aplicación de los contenidos de los Planes Directores, que muchas veces son réplicas de documentos elaborados para contextos locales distintos.

El gran desafío en este sentido es superar los problemas de discontinuidad derivados de los cambios de gestión a lo largo del tiempo, por medio, por ejemplo, de la construcción de mecanismos de gobernanza intertemporal, de la construcción de capacidades técnicas y administrativas en los órganos de planificación y de la consolidación de una memoria institucional sobre el tema en los municipios. Así, la movilización de recursos de diferentes fuentes para las obras de revitalización necesarias puede facilitarse.

Otro obstáculo a la aplicación de los instrumentos regulados por el Estatuto de las Ciudades, especialmente en relación a las políticas de regeneración urbana, es su perfil no autoaplicable. Muchos de ellos carecen aún de detalle legal, sea de la Unión, de los estados o de los propios municipios, para surtir efecto en la práctica. Parte de esta ausencia de detalle genera nuevos obstáculos que impiden la articulación de dispositivos del plan director con elementos de la planificación presupuestaria, por ejemplo. El desafío para superarlo es movilizar apoyo y articular

actores políticos de sectores diferentes de la sociedad y del gobierno, en el sentido de cobrar de los poderes establecidos que lo hagan.

El principal desafío para superar la escasez de recursos para la inversión en obras de infraestructura que regeneren centros urbanos decaídos pasa, por lo tanto, por la construcción de mecanismos de gobernanza concretos que articulen actores públicos y privados en arreglos institucionales más efectivos en el ámbito de los municipios.