Globethics Repository



San Pablo [Saint Paul]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Nakano, Kazuo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-07 06:42:30
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218175

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

San Pablo: la búsqueda de una ciudad justa, democrática y sustentable

Con casi 18 millones de habitantes, la Región Metropolitana de San Pablo combina pujanza económica con altos índices de pobreza, en un contexto marcado por la precariedad urbana y los riesgos socioambientales. En una ciudad segmentada, los déficits de infraestructura y servicios se combinan con una distribución desigual de la población, que tiende a concentrarse en la periferia y a generar un despoblamiento del cuadrante sudoeste, donde se ubican las oportunidades laborales, la infraestructura y los servicios. La gestión municipal de Marta Suplicy hizo algunos avances en la solución de estos problemas mediante la elaboración de un plan rector y la implementación de diferentes mecanismos para mejorar la situación de las zonas más relegadas, pero es mucho lo que aún resta por hacer.

Kazuo Nakano

Introducción

En 2008, la mitad de la población mundial vivirá en conglomerados urbanos[1]. Esto coloca el espacio urbano en el centro de la atención de numerosos actores políticos, instituciones e investigadores. En muchos países, sobre todo en los más pobres del Hemisferio Sur, la creciente urbanización de la vida social ocurre junto con graves procesos de degradación de los recursos naturales y

Kazuo Nakano: arquitecto urbanista, investigador del Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales (Polis) de Brasil.
Palabras claves: ciudad, infraestructura, urbanización desigual, participación, San Pablo.
Nota: traducción de Mario Cámara. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.
1. Según datos del Worldwatch Institute.

con la producción –y reproducción– de pésimas condiciones de vida que afectan a millones de habitantes de asentamientos precarios, desprovistos de servicios y de la infraestructura urbana más básica.

La discusión sobre la sustentabilidad socioambiental del planeta no puede cerrar los ojos a lo que sucede en los conglomerados urbanos. En las ciudades, la imbricación entre artefactos humanos y naturaleza hace necesario superar la visión antagónica que contrapone, de modo simplificado, la urbanización a las cuestiones ambientales. Los territorios de las ciudades deben verse como sistemas complejos en los cuales interactúan procesos naturales y artificiales. La producción del espacio urbano y las dinámicas socioeconómicas transforman profundamente el medio ambiente y este, a su vez, interfiere y afecta los patrones de urbanización.

La Segunda Conferencia del Hábitat, organizada por las Naciones Unidas en Estambul en 1996, consideró la interdependencia entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental como un factor indispensable para el desarrollo sustentable. Sin embargo, de acuerdo con David Satterwaite, es errónea «la suposición de que la preocupación por la calidad ambiental en las ciudades es el único factor que es preciso atender en relación con el ambiente en las metas de desarrollo sustentable»[2]. Para este autor, tales metas exigen algo más que eso: entre otras cosas, señala «el control de enfermedades contagiosas y parasitarias, la reducción de peligros químicos y físicos en el hogar, en el lugar de trabajo y en la ciudad en general, la universalización de un ambiente urbano de buena calidad para todos, la minimización de la transferencia de costos ambientales hacia los habitantes y ecosistemas en el entorno de la ciudad y el incentivo al consumo sustentable»[3].

El informe de 2007 sobre el cambio climático elaborado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) confirma la responsabilidad humana en la emisión de gases de efecto invernadero que provocan el calentamiento global. Esta conclusión refuerza la importancia de analizar el papel de las ciudades en la construcción de la sustentabilidad socioambiental, con una mirada que vaya más allá de la simple protección de los recursos naturales. Las ciudades deben impulsar transformaciones de las formas de producción, los patrones de consumo y los estilos de vida, que hagan frente a los grandes desafíos del calentamiento global.

2. David Satterwaite: «Como as Cidades podem Contribuir para o Desenvolvimento Sustentável» en Rualdo Menegat y Gerson Almeida (eds.): *Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: Estratégias a partir de Porto Alegre*, UFRGS, Porto Alegre, 2004, pp. 129-169.
3. Ibíd., p. 136.

La Región Metropolitana de San Pablo está integrada por 39 municipios, donde se evidencian los déficits de sustentabilidad urbana y socioambiental que son resultado de una urbanización desigual, clientelar y de riesgo

Con casi 18 millones de habitantes distribuidos en aproximadamente 1.500 kilómetros cuadrados de áreas urbanizadas, la Región Metropolitana de San Pablo (RMSP)[4] es una megaciudad que combina pujanza económica, altos índices de pobreza, precariedad urbana y serios riesgos socioambientales. La RMSP está integrada por 39 municipios, donde se evidencian los déficits de sustentabilidad urbana y socioambiental que son resultado de una urbanización desigual, clientelar y de riesgo. El propósito de este artículo es, en la primera parte, analizar las marcas de esa urbanización en la RMSP y en la segunda, reflexionar sobre las innovaciones introducidas por la gestión de Marta Suplicy, del Partido de los Trabajadores (PT), entre 2001 y 2004, cuando ocupó el cargo de intendente (prefecta) de San Pablo. Estas innovaciones, directa e indirectamente, intentaron lidiar con algunos problemas urbanos estructurales.

La urbanización desigual

La urbanización desigual que estructura el territorio de la RSMP se relaciona estrechamente con los patrones excluyentes de distribución de la renta y la riqueza que prevalecen tanto en el ámbito local como en el nacional. Las desigualdades socioterritoriales que caracterizan a esta gran metrópoli son resultado de los procesos de concentración y creciente desigualdad en la distribución de la renta y el poder. Por un lado, existen grupos con privilegios y riquezas, que habitan los mejores espacios, los más valorizados y de interés para el capital inmobiliario[5]; y, por otro lado, sectores que viven en situaciones de pobreza y miseria, en espacios con pésimas condiciones habitacionales y con escaso o ningún acceso a buenos servicios de salud, educación, cultura y transporte, entre otros.

4. Brasil es una federación con tres niveles de gobierno distribuidos del siguiente modo: el gobierno federal, 27 gobiernos estaduales, un gobierno del Distrito Federal y 5.563 gobiernos municipales. Cada una de estas instancias cuenta con poderes ejecutivos y legislativos. Luego de la aprobación de la Constitución Federal de 1988, los gobiernos estaduales pudieron definir Regiones Metropolitanas a partir de la «conurbación» de áreas urbanas de diferentes municipios contiguos, unidos por relaciones socioeconómicas estrechas. No obstante eso, no existen estructuras de gobierno para esas agregaciones metropolitanas de municipios, como veremos en las líneas siguientes.
5. San Pablo, junto con Río de Janeiro, Brasilia y Belo Horizonte, concentra 80% de las familias más ricas del país. Ver Márcio Pochmann: «O País dos Desiguais» en *Le Monde diplomatique Brasil* año 1 Nº 3, 10/2007.

Los patrones desiguales de urbanización generan situaciones tensas y conflictivas como consecuencia de la convivencia de favelas, loteos clandestinos, conjuntos habitacionales populares, edificios, centros empresariales modernos y vigilados, hoteles de lujo, condominios residenciales autosegregados, barrios exclusivos de mansiones, *shopping centers* destinados a diferentes grupos de consumidores, áreas comerciales y de servicios sofisticados, áreas de comercio y servicios populares, terrenos industriales abandonados, industrias nuevas de alta tecnología, casas y edificios de departamentos ocupados por habitantes de clase media, etc.

En este contexto, buena parte de las áreas periféricas, donde en general se concentra la población de menores ingresos, se han desarrollado a partir de cuatro factores: ocupación de terrenos vacíos por sectores pobres; loteos irregulares e ilegales; conjuntos habitacionales para la población de bajos ingresos construidos por el Estado, y favelas. El abastecimiento insuficiente de agua y la falta de desagües sanitarios e infraestructura comunitaria de educación, salud y esparcimiento son el rasgo común de estos espacios, que no fueron pensados con una concepción de ciudad en el sentido material, político y civilizatorio de la palabra.

La mayor parte de las viviendas ubicadas en estas zonas fueron construidas por sus propios habitantes, con poca o ninguna asistencia técnica, de ahí su estado inacabado permanente. Estas viviendas informales sufren ampliaciones y arreglos en función de las necesidades familiares, que cambian de acuerdo con los ciclos de vida de sus miembros: cuando los hijos y las hijas se casan, por ejemplo, es común que las familias agranden las viviendas para dar lugar a la nueva pareja, y esas ampliaciones a menudo perjudican la ventilación y la luminosidad y generan situaciones insalubres que provocan enfermedades respiratorias.

Además de la adaptación a las necesidades de cada familia, el crecimiento urbanístico en la periferia ha generado todo tipo de pequeñas actividades comerciales, productivas y de servicios, predominantemente informales, y ha ido consolidando una infraestructura urbana básica que en general depende de relaciones clientelares con los candidatos municipales. Para darse una idea del nivel de ampliación de la infraestructura básica en la RMSP, conviene observar los datos de la encuesta del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2005[6]: de las 5.599.624 viviendas urbanas, 8,7% estaba instalado

6. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE): *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. PNAD 2005.

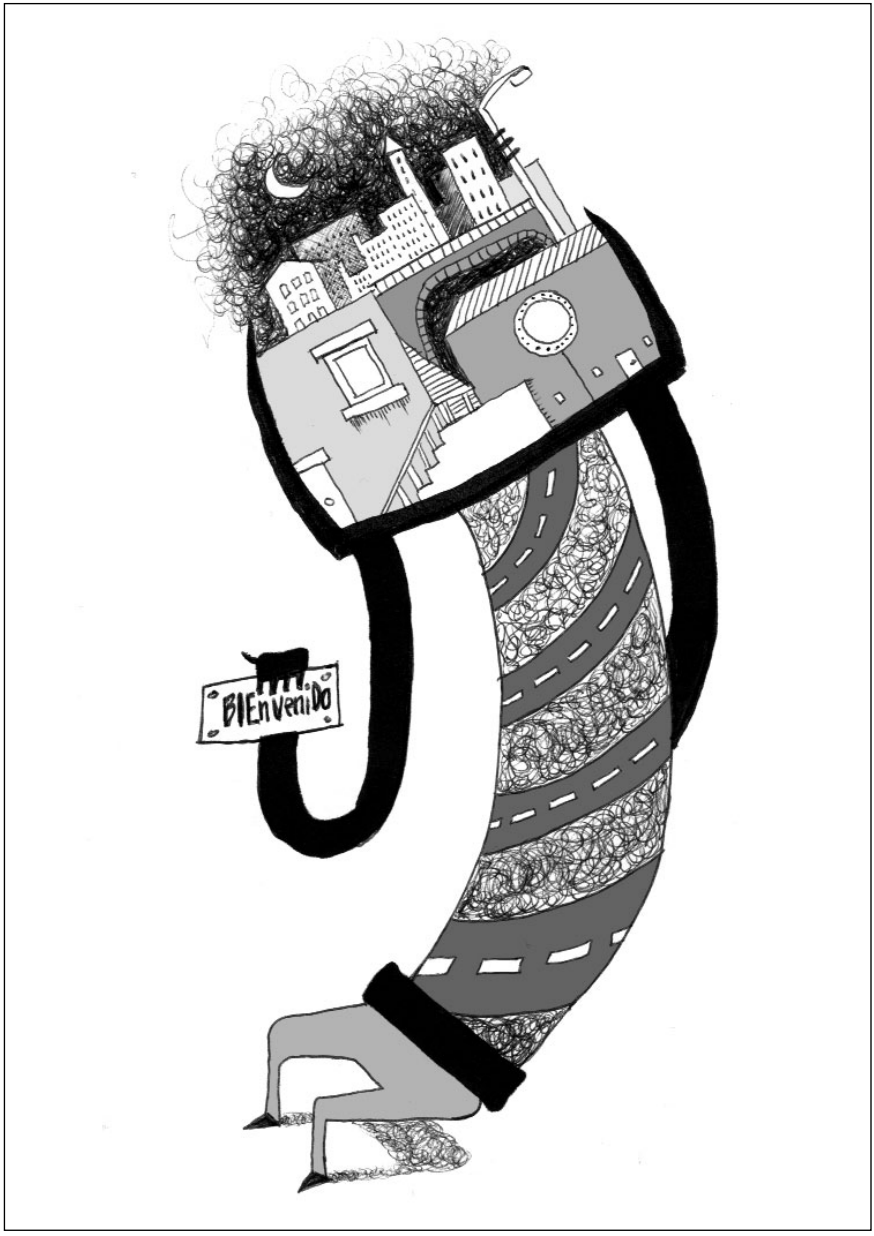
en terrenos inadecuados[7]; 6,8% albergaba a familias hacinadas (es decir, con más de tres personas por habitación); 0,5% no poseía baño, y 7,9% presentaba carencias de infraestructura, como energía eléctrica, abastecimiento de agua, desagües cloacales y recolección de basura[8].

Aunque casi todas las viviendas están conectadas a la red general de agua, se trata de un sistema ineficiente, que genera desperdicio, baja reutilización y altos gastos. Este problema se agrava por el bajo porcentaje de tratamiento cloacal: solo 5% del total es tratado adecuadamente, pues muchas redes cloacales no están conectadas a los troncos colectores de las estaciones de tratamiento, es decir que se limitan a retirar los efluentes líquidos domiciliarios e industriales y lanzarlos, sin ningún tratamiento previo y en grandes cantidades, a los cauces de agua de la metrópoli, inclusive a aquellos usados para el abastecimiento. Algo similar ocurre con la basura. Aunque no hay grandes problemas en la recolección, el porcentaje de reciclado es bajo. El punto crítico está en el destino de toneladas de basura recolectadas diariamente que van a parar a terrenos sanitarios muy colmados.

La informalidad produce una expansión de la periferia, con un rápido crecimiento poblacional de los municipios localizados al este, oeste, noroeste y sudeste del Municipio de San Pablo. Dentro de este último, la población se concentra en el extremo norte, sur y este (ver mapa). Uno de los problemas centrales es que buena parte de esta expansión ocurre justamente en las áreas de interés ambiental, junto a los ríos y arroyos y en las áreas de protección a los manantiales hídricos. Allí hay una gran cantidad de nacientes y dos grandes reservorios de agua formados por las represas Billings y Guarapiranga. En la década del 90, en las márgenes de esas represas se construyeron favelas y se realizaron loteos clandestinos, y hoy cerca de dos millones de personas viven en esos asentamientos precarios. En los meses de lluvias intensas, son comunes las inundaciones y los deslizamientos de tierra, acompañados muchas veces por la destrucción de viviendas e incluso por víctimas fatales.

El proceso de expansión y densificación de las áreas periféricas contrasta con la despoblación de 53 distritos del Municipio de San Pablo sobre un total de 96 (señalados en tonos claros en el mapa). Esos distritos, ubicados en el cuadrante

7. Este porcentaje está en realidad muy subdimensionado a causa de diversas dificultades en la recolección de datos, ya que muchas veces los habitantes no conocen con precisión la situación del terreno de su propia vivienda.
8. Ministerio de las Ciudades, Secretaría Nacional de Habitación y Fundación João Pinheiro: *Déficit Habitacional en Brasil 2005*, Fundación João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

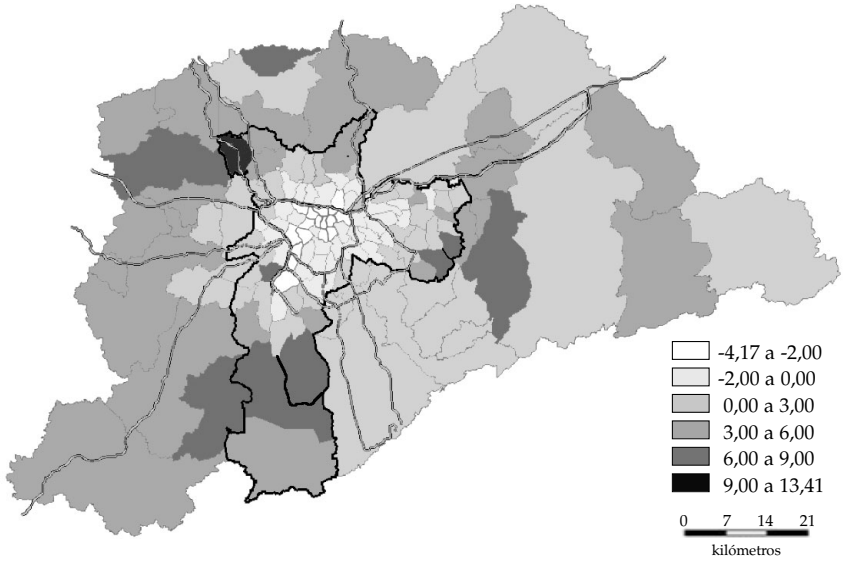


© Nueva Sociedad / Mauricio Barriga 2007

Mauricio Barriga nació en el campamento minero Sewell en 1973. Estudió diseño gráfico en la Universidad de Valparaíso. Ha participado en proyectos editoriales en Chile y el extranjero. Actualmente está desarrollando su propio proyecto editorial junto con otros ilustradores. Página web: <http://muchosmonos.blogspot.com>.

Mapa

Región Metropolitana de San Pablo, tasa geométrica de crecimiento poblacional, 1991-2000 (en porcentaje)



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de los censos de población del IBGE, 1991 y 2000.

sudoeste, cerca del centro, cuentan con mejores servicios e infraestructura. Allí se concentra buena parte de los empleos en el comercio y los servicios, que absorben casi toda la mano de obra formal. Son, naturalmente, los que recibieron más inversiones y donde se realizaron construcciones de categoría en edificios de departamentos, que se mezclan con oficinas y lugares de consumo. Este despoblamiento implica un desperdicio de inversiones públicas; la reducción del número de viviendas hace que la densidad poblacional diurna sea mayor que la nocturna. Cuando millones de personas se encuentran en sus lugares de trabajo, hay un aprovechamiento intenso de los espacios urbanos. Al final del día, cuando la mayor parte de esas personas regresa a sus casas en la periferia, esos espacios quedan subutilizados.

Las causas del despoblamiento son complejas y exigen estudios más profundos. Sin embargo, cabe preguntarse si este no es provocado por la salida de los habitantes de ingresos medios y altos, que buscan otros lugares para vivir, mejor vigilados y protegidos, y más tranquilos. Otra posibilidad es que sea

resultado de las dificultades de los sectores de renta baja para enfrentar los costos de vivir en esas áreas. En cualquier caso, sea cual fuere la causa, lo central es que este despoblamiento contrasta con el déficit habitacional metropolitano que, en 2005, era de 715.400 viviendas demandadas por familias que hoy habitan en condiciones precarias, muchas veces con más de una familia cohabitando en una misma vivienda[9], y que deben afrontar gastos excesivos de alquiler. Este déficit habitacional contrasta con 642.078 viviendas vacías, de las cuales 87,6% se encuentran en condiciones de ser ocupadas[10], lo que implica un desperdicio de servicios, equipamientos e infraestructura.

La concentración de oportunidades económicas y urbanísticas en el cuadrante sudoeste, sumada a los problemas de la periferia, genera grandes presiones sobre el sistema de transporte. Todos los días, millones de personas salen de las áreas periféricas y se dirigen allí para trabajar, consumir y utilizar los diversos servicios, lo cual genera congestionamientos de tránsito que a veces llegan a más de 100 kilómetros.

Antes de pasar al análisis de la gestión municipal, es necesario aclarar que la formación de la periferia metropolitana de San Pablo es un subproducto del crecimiento económico registrado en Brasil entre el 30 y el 70, basado sobre todo en la industrialización de las áreas adyacentes a las líneas ferroviarias y las rutas. Los problemas urbanos mencionados fueron heredados de las décadas de urbanización desigual y excluyente. El deterioro de las condiciones de vida es uno de sus principales efectos, pero el debilitamiento de la ciudadanía y la falta de estímulo para la participación social son igualmente graves, ya que generan obstáculos para llegar a acuerdos y trazar planes, determinar responsabilidades compartidas y tomar decisiones en forma colectiva.

La gestión municipal en San Pablo

Todos los problemas urbanos del Municipio de San Pablo generan impactos en los 39 municipios vecinos, y viceversa. La ausencia de una instancia de gobierno de la metrópoli –es decir, del Municipio de San Pablo y los municipios que lo rodean– es uno de los principales límites a la planificación, gestión y regulación territoriales y complica la resolución de problemas estructurales. El desgobierno metropolitano no permite implementar soluciones articuladas

9. No toda cohabitación familiar implica una necesidad de nuevas viviendas. Las investigaciones utilizadas en el cálculo del déficit habitacional no permiten identificar a las familias que cohabitan en la misma unidad domiciliaria debido a que no poseen alternativas de vivienda o por otras razones.
10. Ministerio de las Ciudades, Secretaría Nacional de Habitación y Fundación João Pinheiro: ob. cit.

para la provisión habitacional, el control del uso y la ocupación del suelo, la protección ambiental, la gestión de residuos sólidos, el tratamiento de los efluentes líquidos y el transporte colectivo, entre otras cuestiones. Por eso es necesario revisar el pacto federativo que establece las divisiones político-administrativas. El problema es que, según la Constitución Federal, es una cláusula pétrea, no modificable por medio de enmiendas constitucionales.

Un ejemplo de este problema es la regulación del mercado inmobiliario, que no se constituyó sobre bases sólidas que garanticen la aplicación plena de reglas para el ordenamiento del territorio y para la acción de los agentes involucrados. Hasta 2002 (cuando se creó uno nuevo), el Plan Rector del Municipio de San Pablo era el de 1971 y la Ley de Uso, Ocupación y Loteo del Suelo era de 1972. Esta legislación, obviamente desfasada de la realidad urbana, no fue capaz de contener el crecimiento desordenado de los asentamientos informales de la periferia. El Plan Rector de 1971 nunca fue puesto en práctica, y la ley destinada a regular la ocupación del suelo sufrió alteraciones y se modificaron los límites de las zonas, las normas, los índices y los parámetros urbanísticos para favorecer intereses privados específicos. La disociación entre planificación y gestión territorial transformó al Plan Rector de 1971 en un documento inocuo y a la mencionada Ley de Uso en un instrumento de intercambio político y profundización de las desigualdades socioterritoriales. Con las sucesivas alteraciones, esta ley se convirtió en un libro de más de mil artículos de difícil aplicación práctica. En ese contexto, es natural que la urbanización avanzara de modo descontrolado.

Durante la gestión de Marta Suplicy, entre 2001 y 2004, se crearon nuevas bases para la planificación y la gestión territorial. En 2002 se aprobó el nuevo Plan Rector Estratégico

Durante la gestión de Marta Suplicy, entre 2001 y 2004, se crearon nuevas bases para la planificación y la gestión territorial. En 2002 se aprobó el nuevo Plan Rector Estratégico (PRE), uno de los primeros en ajustarse a la ley federal conocida como Estatuto de la Ciudad, que reglamenta el capítulo sobre la política urbana de la Constitución Federal de 1988. El Estatuto de la Ciudad apunta a fortalecer la función social de las ciudades y las propiedades urbanas, para ordenar su crecimiento y desarrollo. El PRE «es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana»[11]. Su elaboración debe basarse en procesos participativos que incluyan «la

11. Ley Federal 10.257/2001, artículo 40.

promoción de audiencias públicas y debates con la participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad», «la publicidad de los documentos e informaciones producidas» y «el acceso de cualquier interesado a los documentos e informaciones producidas».

La elaboración del PRE del Municipio de San Pablo cumplió con estos requisitos y, pese a las grandes dificultades de movilización y participación social efectiva, puede decirse que el proceso no quedó restringido a los sectores técnicos de la intendencia y a los profesionales especializados. Diferentes grupos de interés intervinieron en los debates y presentaron sus propuestas, aunque tampoco puede afirmarse que la mayor parte de la sociedad se haya involucrado activamente. Del mismo modo, el trámite de sanción del PRE en la Cámara Municipal, que permitió convertirlo en ley, también generó discusiones en diferentes sectores[12]. Durante el debate surgieron denuncias que mostraban el intento de algunos concejales de incluir enmiendas que favorecían a ciertos propietarios de inmuebles, y que provocaron tensiones en la relación entre la Intendencia y la Cámara Municipal pero finalmente no lograron alterar profundamente el proyecto de ley.

La cuestión inmobiliaria. La ley municipal que estableció el PRE definió los principales objetivos de la política urbana de acuerdo con las grandes problemáticas del municipio: la recuperación para la comunidad de la valorización inmobiliaria resultante de la acción del poder público; la racionalización del uso de la infraestructura instalada, incluido el sistema vial y de transportes; la regularización inmobiliaria y la urbanización de las áreas ocupadas por la población de bajos ingresos; la mejora en la conexión entre la vivienda y el trabajo, el abastecimiento, la educación y el esparcimiento; la incorporación de la iniciativa privada en el financiamiento de los costos de urbanización y ampliación y transformación de los espacios públicos de la ciudad, cuando fuera de interés público y subordinado a las funciones sociales de la ciudad; y la preservación, protección y recuperación del medio ambiente y el paisaje urbano.

Los empresarios inmobiliarios participaron activamente en las discusiones sobre los índices y parámetros de uso y ocupación del suelo y las reglas e instrumentos que pudieran afectar sus intereses. Si se tiene en cuenta el dinamismo y la alta rentabilidad del mercado inmobiliario de San Pablo, es lógico que los empresarios defendieran instrumentos que impulsaran un aumento de la oferta de terrenos urbanos y la consecuente reducción de los precios.

12. Durante la tramitación del proyecto de ley en la Cámara Municipal, se realizaron 26 audiencias públicas para debatir las propuestas y enmiendas.

Además, desde luego, presionaron para obtener más potencialidad para construir en cada lote, en particular en las áreas más caras, y para que se flexibilice la aplicación de algunos mecanismos de planficación urbana.

Mereció especial atención por parte de los empresarios la definición de aquellas áreas en las cuales se realizarían operaciones urbanas asociadas –es decir, que implican cooperación entre el sector privado y el público– destinadas a reestructurar y mejorar el espacio urbano. Estas operaciones se concretan a partir de la intervención del gobierno municipal, que obtiene financiamiento parcial de las iniciativas mediante la venta en remates públicos a empresarios de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac). Para que estos remates atraigan compradores, es necesario que las áreas de operaciones urbanas resulten atractivas para el capital inmobiliario. En el Municipio de San Pablo, tales atractivos fueron creados a partir de inversión pública. En Faria Lima, Água Espraiada y Água Branca se abrieron avenidas, se construyeron puentes y se mejoró la infraestructura de iluminación pública, saneamiento básico, telecomunicaciones y provisión de energía eléctrica.

Los recursos obtenidos por el gobierno municipal en estos remates deben ser aplicados dentro de los perímetros de las operaciones urbanas asociadas, de acuerdo con una ley específica basada en el PRE. El resultado es la revalorización inmobiliaria dentro de esos perímetros, promovida por inversiones públicas pero que beneficia a inversores privados. Pero, más allá de este punto, lo central es que esta revalorización expulsa a los habitantes de bajos ingresos de esas áreas, sobre todo si no se cumplen las normas relativas a la provisión de viviendas sociales. Es lo que ocurre en Água Espraiada: dentro del perímetro definido para realizar la operación existe una antigua favela que sufre amenazas permanentes de remoción debido a su localización privilegiada. En ese contexto, las operaciones urbanas asociadas han generado muchas controversias por su falta de sentido redistributivo.

Otro aspecto central es el potencial de construcción. Según el Estatuto de la Ciudad, los recursos obtenidos del cobro de un gravamen por el derecho a construir deben ser usados para construir viviendas de interés social, proveer infraestructura comunitaria y promover la regularización inmobiliaria de los asentamientos precarios, entre otros objetivos. Sin embargo, la aplicación de gravámenes por el derecho a construir es objeto de disputas de intereses, particularmente con el capital inmobiliario, que ve en ese instrumento un incremento del costo de producción inmobiliaria. En Brasil no hay tradición en el cobro del uso de potenciales de construcción en los lotes urbanos. Esto hace

que la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir, una gran innovación introducida por el Estatuto de la Ciudad, no sea aceptable para el sentido común, que entiende el derecho a construir como inherente al derecho de propiedad del inmueble.

La desigualdad socioterritorial. Teniendo en cuenta los datos enumerados al comienzo de este artículo, las desigualdades socioterritoriales del Municipio de San Pablo exigen la implementación de políticas redistributivas, sobre todo en las zonas especiales de interés social (ZEIS), áreas que concentran viviendas precarias e informales. El PRE, elaborado durante la gestión de Suplicy, definió cuatro tipos de ZEIS, la mayoría de ellas señaladas como tales por los movimientos de lucha por la vivienda. La primera está compuesta por favelas, loteos clandestinos precarios y conjuntos habitacionales ocupados por la población de bajos ingresos. Estas áreas deben ser el centro de un plan de urbanización y regularización inmobiliaria orientado a la recuperación habitacional y urbanística. La segunda ZEIS abarca terrenos no edificados o subutilizados dentro de espacios adecuados desde el punto de vista urbanístico que, por lo tanto, deben ser utilizados en la producción de viviendas de interés social y para el mercado popular[13]. La tercera ZEIS alcanza terrenos y edificaciones subutilizados localizados en áreas centrales de la ciudad, donde se encuentran las oportunidades laborales, con buena infraestructura y servicios, y que deben aprovecharse para la construcción de viviendas de interés social y para el mercado popular. La última área abarca terrenos baldíos y no edificados adecuados para la urbanización, localizados en áreas de protección de los manantiales o ambiental.

Las desigualdades socioterritoriales del Municipio de San Pablo exigen la implementación de políticas redistributivas, sobre todo en las zonas especiales de interés social (ZEIS), áreas que concentran viviendas precarias e informales

Pero lo central, más allá de las clasificaciones, es que la mayor parte de las ZEIS se ubican en la periferia y solo unas pocas en las áreas centrales del Municipio de San Pablo. Esto implica que la definición de estas áreas, en el marco del PRE, contribuye a consolidar la herencia de urbanización precaria e informal y

13. La «vivienda de interés social» debe estar destinada a familias con ingresos de hasta seis salarios mínimos, tener un área útil de hasta 50 m², poseer baño y lugar para estacionamiento. La vivienda para el «mercado popular» debe orientarse a familias con ingresos de hasta 16 salarios mínimos, tener un área útil de hasta 70 m², poseer hasta dos sanitarios y un lugar para estacionamiento.

no ayuda a invertir el padrón desigual de acceso a la tierra. Sin embargo, es preciso reconocer que se trata de un avance importante, a pesar de que pocas ZEIS han sido implementadas hasta el momento. La regularización inmobiliaria de asentamientos localizados en áreas públicas municipales –es decir, el primer tipo– fue lo que más avanzó: miles de concesiones de derecho real de uso fueron distribuidas entre los habitantes de esos asentamientos. En el futuro, se espera que las inversiones en la urbanización de favelas anunciadas por el gobierno federal como parte del Programa de Aceleración del Crecimiento impulsen más desarrollos en las ZEIS.

Otro aspecto interesante es que el desarrollo del tercer tipo de ZEIS, que alcanza terrenos y edificaciones subutilizados en las áreas centrales de la ciudad, puede generar un repoblamiento de estas zonas, y de este modo revertir la tendencia a la expansión y densificación de la periferia. Esto puede contribuir también a mejorar las condiciones de movilidad urbana y reducir los traslados en automóvil: en San Pablo hay cerca de cinco millones de vehículos. Esta alta tasa de motorización muestra la hegemonía del automóvil, resultado de la apuesta por las autopistas en detrimento del transporte colectivo sobre rieles. Pese a las inversiones públicas en la mejora y ampliación de las líneas de trenes y metro, no hay forma de deconstruir la matriz de autopistas en el mediano plazo. Esta matriz es la responsable por los miles de accidentes de tránsito y por la contaminación con dióxido de carbono.

San Pablo es uno de los conglomerados urbanos con mayor polución del planeta. Esa condición degrada el medio ambiente y perjudica la salud de la población que sufre enfermedades respiratorias, principalmente en los meses fríos, cuando hay poca dispersión de los contaminantes. Como una respuesta inmediata al problema, además de las inversiones en metro y trenes, se han establecido vías exclusivas para ómnibus. Se puede afirmar que ese es el único esfuerzo posible, en el corto plazo, para optimizar el uso del sistema vial, reducir el número de automóviles en las calles y minimizar los problemas de tránsito. Pero se ha avanzado poco: hasta el momento, excluyendo los dos corredores que ya existían antes de la aprobación del PRE, se ha implementado solo uno.

La descentralización. A través de subintendencias (subprefecturas), el PRE buscó descentralizar la administración municipal y la planificación territorial. Las 31 subintendencias fueron creadas en 2003 mediante una ley municipal. Poseen presupuesto propio y deben cubrir sus responsabilidades relativas al mantenimiento urbano, la fiscalización general, la articulación de servicios

básicos de diferentes secretarías municipales y el otorgamiento de licencias para pequeñas reformas y edificaciones nuevas, entre otras atribuciones. El PRE previó la elaboración participativa de planes rectores para cada subprefectura, discutidos con la sociedad y aprobados en la Cámara Municipal en 2004.

Pero aún hay tareas pendientes. Falta instituir los consejos de representantes en cada una de las subintendencias para democratizar la planificación y la gestión local, lo cual ha generado controversias en la Cámara Municipal, pues los concejales ven ese instrumento con reticencias ya que puede amenazar su dominio electoral. Pero es necesario concretar los consejos de representantes, instancias de participación que pueden resultar fundamentales como complementos del Consejo Municipal de Política Urbana (CMPU). Es que, pese a que el CMPU se presenta como un canal importante de participación, aún tiene dos desafíos pendientes: en primer lugar, es necesario articular la elección de los consejeros con la realización regular de conferencias municipales que discutan la implementación del PRE y los rumbos de la política urbana. Y es necesario, también, que el CMPU disponga de poder sobre los recursos del Fondo Municipal de Política Urbana, cuya gestión hoy es poco transparente.

Palabras finales

Concluyo este texto analizando los canales de participación como una forma de resaltar la importancia y la necesidad de fortalecerlos, pues ellos crean responsabilidades compartidas entre el gobierno y la sociedad en la planificación y gestión de la ciudad, democratizan los procesos de toma de decisiones, proveen mayor transparencia a las acciones de gobierno y ayudan a construir bases sociales para acuerdos en torno de proyectos y propuestas para el futuro. En definitiva, contribuyen al avance concreto del proceso democrático.

Es necesario que las instancias de participación funcionen efectivamente como espacios de distribución de poderes y de decisiones conjuntas. La ciudad es una construcción colectiva que se hace todos los días con el trabajo, la energía y las inversiones de todos los ciudadanos, y por eso es lógico que su planificación y gestión incluyan a todos. La búsqueda de una ciudad justa, democrática y sustentable es una tarea conjunta.