

COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIAS URBANISTICAS

La arriesgada lectura de un discurso incompleto

Jonás Figueroa Salas

Municipal competencies as to planning questions

Una primera revisión de las leyes de régimen municipal de los países de la región iberoamericana, nos permite afirmar que en la mayoría de ellos el urbanismo es una competencia de la administración local. Un análisis más profundo del problema, empero, nos muestra unos organismos precarios, en autonomía y en medios instrumentales para gestionar esta y otras competencias. Los procesos de descentralización funcional experimentados en las recientes décadas por algunas naciones, han consistido en meros traspados de atribuciones, de cargas; los recursos y los mecanismos necesarios han quedado atrapados en la maquinaria centralista.

Frente a estas problemáticas, nos interesa examinar, de modo comparado y breve, sin mayor pretensión metodológica ni afán jurídico, las competencias que en materias urbanísticas poseen las administraciones municipales de diez países de la región. El objetivo secundario de esta lectura es la generación de bases teóricas para plantear futuras propuestas que enriquezcan el discurso crítico sobre las administraciones locales y su capacidad para gestionar las problemáticas urbanas.

A first glance at the laws as to local government in the countries of Ibero-america would lead us to hold that town and country planning is a function of local government in the greater part of them or so the paper expounds. A deeper examination would turn up structures shaky as to their autonomy and means of managing these and other competencies more. That decentralization of functions undergone during recent decades by some of these nations in point here, it is here felt, been little more than a handing down and about of competencies and employments while both means and their management have remained entangled within a centralized working methodology. Faced with these problems, a brief comparative study of planning competencies held by local government as within the ten nations that make up the area is seen to have been in keeping, albeit this has been undertaken with neither methodological pretensions nor yet again out of any wish to be litigious. The secondary intent behind this study is the creation of such theoretical bases as would make the putting forward of future proposals profitable and by these enrich the critical discourse as to local government and its chances of being able to meet the demands made upon it by city management.

DE LOS ORIGENES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Durante la época colonial (siglos XVI-XIX) y al igual que sus similares castellanas, las ciudades americanas contaban con una estructura administrativa local en base a cabildos, ayuntamientos, alcaldes, regidores, etc. Estructura administrativa bastante debilitada por las continuas disposiciones reales que regulaban sus competencias. La escasa autonomía que observaban algunas de ellas, provenía más por su lejanía a la metrópolis que por disposiciones concretas en tales aspectos. Sucesores del municipio medieval, verdadera instancia de poder surgida en el ámbito local, con el paso del tiempo devienen en simples dependencias del poder central. La pro-

pia monarquía castellana que concede privilegios, libertades y excesiones con el afán de contrarrestar el poder de la nobleza rural, a través del tiempo, irá recortando estos fueros. Durante la administración de los Borbón —a partir del siglo XVIII— se aplica un modelo centralizado de donde surge la figura del corregidor, autoridad municipal y representante de la Corona. Tal medida modificará el sentido y el objetivo del municipio. Su raíz de índole vecinal se invertirá en raíz estatal. Situación que no variará durante la temprana etapa republicana en los países de la región (a inicios del siglo XIX).

Las revoluciones liberales de finales del ochocientos, desencadenadas en los países de mayor desarrollo, en algunos casos de fuerte inspiración regionalista y autonómica, no logran frenar el proceso de debilitamiento que durante el presente siglo ha sumido a las instituciones lo-

cales en una verdadera «apoplejía» administrativa. Un recorrido por la alargada geografía política de nuestro continente, nos permite corroborar que dichas cuestiones permanecen inalterables hasta la actualidad, a pesar de las innumerables reformas llevadas a cabo en las últimas décadas.

El omnipresente poder central, tanto en los gobiernos de estructura federal como en aquellos unitarios, en vez de mejorar los resultados de su gestión mediante organismos locales autónomos y competitivos, equivoca el sentido y la naturaleza de los mismos. El cuadro configurado a inicios de los años noventa nos presenta la entidad municipal como un reducto de la clase política local utilizada más para proyectar su imagen electoral a nivel estatal, que para plantear y gestionar soluciones a las cuestiones locales. En la creencia que las cuestiones locales no alteran las cuestiones de orden nacional, la postergación que padece la entidad municipal impide su evolución orgánica y competencial. Paradójicamente los esfuerzos y perspectivas de las políticas municipales se concentran en el discurso de corte estatista y centralizador.

Este modelo no varía mayormente con la militarización del poder político y de la administración durante los años setenta y ochenta. La elección de los alcaldes y autoridades locales, dejará de ser un derecho de los habitantes. La estructura orgánica nacional sin detenerse a diferenciar el origen y tratamiento de las actuaciones, administrará vía hecho consumado y decreto, transformando el municipio en un apéndice administrativo del gobierno central. La progresiva democratización de las instituciones públicas y políticas de los países de la región, durante los años ochenta, y las reformas orgánicas y constitucionales, han quedado detenidas en el traspaso de competencias desde el Estado a las administraciones locales. Los traspasos de recursos financieros y la dotación de mecanismos legales, por ahora, son cuestiones pendientes que no posibilitan el ejercicio eficaz de las atribuciones municipales.

DE LOS ORDENAMIENTOS URBANÍSTICOS

Intentar una aproximación a los ordenamientos urbanísticos iberoamericanos conlleva el riesgo de enfrentarnos a discursos incompletos, cuyas claves se encuentran inscritas en documentos dispersos, algunas veces, en otras, simplemente no existen. Denominaciones tales como derecho urbanístico, código de urbanismo, ley del suelo, régimen jurídico del suelo y otras son términos carentes de contenidos en la legislación de los países de la región. En los casos que existe un cuerpo más o menos cohesionado de normativas y reglamentos relacionados a cuestiones urbanas, se observan disposiciones vagas, ausencia de concordancias, etc. Cuestiones que hacen del urbanismo un ejercicio difícil, a veces incoherente y falto de soporte.

Somos conscientes que este análisis no dispone de la totalidad de los elementos que comparecen en el proceso. Por ello, en algunos casos, hemos optado por una mera descripción de la situación urbanística que registra el país, en otros, hemos arriesgado una crítica pensando que nada es estático y todo mejorable. Buena parte de la evolución del urbanismo iberoamericano depende de la evolución del Derecho urbanístico. A finales de los años setenta, J. L. González Berenguer, comentando un encuentro municipal realizado en Chile, planteaba el atraso que observan los ordenamientos urbanísticos de la región frente al nivel alcanzado por los ordenamientos europeos en lo que respecta a la «... determinación del contenido del derecho de propiedad por obra de los planes (de urbanismo)...» por ejemplo. Para terminar insinuaba que el importante magisterio que proporciona la práctica europea no debe ser desaprovechada aduciendo cuestiones adjetivas.

Algo más de una década nos separa de dicha denuncia; durante la misma se han formulado un par de leyes nacionales por aquí, otro par de reglamentos por allá, un sinnúmero de reformas. Pero, el panorama que presenta la legislación urbana es similar a aquel que en los años setenta citaba L. Cortiñas-Peláez: «... buena parte de la literatura (legal) iberoamericana es estéril...». Duras afirmaciones que, puesta a la vera del cuadro conflictivo que presentan los centros urbanos del continente, debieran motivar una reflexión sobre la utilidad del urbanismo, sobre los contenidos de las competencias locales; en fin, sobre las responsabilidades de las administraciones públicas, de la clase política y de los urbanistas, para superar la pobreza ambiental de nuestras ciudades.

ARGENTINA

Competencias urbanísticas

De acuerdo a la Constitución de 1853, Argentina es una República Federal estructurada administrativamente en 22 provincias y dos territorios nacionales de régimen especial. Los municipios constituyen la estructura local de estas entidades territoriales. Argentina es un buen ejemplo del «federalismo» que observan algunas naciones de la región: administraciones políticas —más o menos— autónomas; y ausencia de un cuerpo legal que defina formalmente las competencias y atribuciones de las diferentes entidades territoriales. Antes bien, se recurre con demasiada frecuencia el artículo 104 de la Constitución para justificar esta falta de reglamentos de descentralización funcional: «las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...».

De este modo la actividad urbanística municipal, más que una función administrativa, pasa a ser un asunto sujeto al interés del alcalde de turno. Cuando se produce el cambio de gobierno

municipal también se modifican los instrumentos y los programas urbanos formulados durante el período anterior. Cuestiones que impiden la evolución coherente de la materia y de la aplicación gradual y continua de los planes. La carencia de una ley de urbanismo de carácter nacional y de un reglamento de distribución de competencias constituyen las principales trabas para consolidar la actividad urbanística municipal.

Ley del Suelo de la provincia de Buenos Aires

Siendo el urbanismo una competencia de carácter provincial y municipal, cada una de las entidades territoriales debe formular sus propias leyes y políticas en la materia, de acuerdo a sus intereses particulares. De este modo, mientras el Distrito Federal de Buenos Aires carece de una legislación urbanística propiamente tal (el Código de Planeamiento Urbanístico de 1977 —una suerte de normativa urbanística— constituye el único reglamento urbano disponible), desde 1977 la provincia de Buenos Aires cuenta con una legislación urbanística: la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, más conocida como la Ley del Suelo (LS-77).

Por dificultades de aplicación y operatividad, la LS-77 ha experimentado una serie de reformas que en poco han solucionado sus problemáticas. Sin embargo, sabemos que algunos municipios han formulado sus instrumentos de planeamiento al modo clásico (Plan Director y Código de Planeamiento Urbano), sin atenerse a lo estipulado por la LS-77 y a la ilegalidad del acto. A pesar de ello, su análisis es una excusa para aproximarnos a los modos de reglamentar los usos del territorio desligados de las variables que participan en el proceso. Como tal, la formulación de la LS-77 representa un avance positivo hacia la generación de un Derecho urbanístico argentino. Mas, su modestia en algunos aspectos, impide que se transforme en un instrumento real de intervención de las complejas problemáticas que inciden sobre el urbanismo municipal. Aunque legisla sobre las restricciones que operan sobre los usos del suelo, no determina de modo positivo cuáles deben ser estos usos. Presenta importantes vacíos conceptuales, tales como: incompleto régimen jurídico y urbanístico del suelo; plan de ordenación definido como un elemento intermedio del proceso de planeamiento y no como su principal instrumento; desvinculación del derecho de propiedad con las determinaciones del plan; ausencia de un patrimonio público de suelo; indeterminación de sistemas de gestión y de ejecución del plan; y otros.

La vaguedad de los objetivos y el carácter abstracto de ciertas definiciones de la LS-77 no encuentran un reflejo coherente en los propios artículos referidos al desarrollo instrumental. Juicio que puede ser aplicado al uso de términos indefinidos, carentes de explicación posterior. El equipo técnico enfocó la elaboración de la LS-77

considerando globalmente los aspectos físicos, la idea territorial de región y la propia problemática particularizada de cada partido municipal como ámbito más o menos homogéneo de actuación urbanística, olvidando algunos factores propios de la provincia de Buenos Aires. Tales como: gran extensión territorial (300.000 km²); sus 10 millones de habitantes (exceptuando la población de la ciudad de Buenos Aires), aproximadamente el 40 por 100 de la población nacional en torno al principal centro urbano del país, etcétera.

CHILE

Competencias urbanísticas

El artículo 4 de la Constitución, aprobada mediante referéndum en 1980, señala que Chile es una República unitaria cuyo territorio está dividido en regiones. El artículo 89 agrega que la administración interior del Estado se divide en regiones, éstas en provincias y éstas, a su vez, en comunas. Aunque el texto constitucional observa algún atisbo de descentralización de las estructuras estatales, acorde a los postulados administrativos aplicados por el gobierno militar (1973-1990), la ausencia de una institucionalidad democrática en los actos de las administraciones públicas evitaba tanto el cumplimiento de dichos postulados como la promoción de reformas para superar las trabas del proceso. Esta descentralización aparente, más cerca de una desconcentración administrativa cuya dispersión periférica aumentó el centralismo decimonónico, de las entidades territoriales. Esta situación queda en evidencia en el fenómeno de polarización del crecimiento urbano y en la localización de un gran porcentaje del presupuesto nacional en una sola ciudad: Santiago de Chile.

La Constitución vigente faculta a las regiones para formular sus planes de desarrollo regional. Mas, la falta de organismos técnicos y personal especializado obliga a los ministerios centrales a cubrir este vacío. Al final, los documentos terminan siendo elaborados a miles de kilómetros de distancia de los territorios afectados, con una escasa participación de las instituciones locales. A nivel municipal, y desde los años treinta, el país cuenta con leyes nacionales disponiendo la competencia municipal sobre el control del crecimiento urbano, mediante planos reguladores y ordenanzas. Más que un afán planificador de las autoridades locales, han sido los perjuicios económicos causados por los frecuentes seísmos y otros desastres naturales, sobre la infraestructura, el patrimonio construido y sobre los habitantes, los que han obligado a los principales centros urbanos del país a elaborar dichos instrumentos. Sin embargo, el proceso de planeamiento urbano (si así podemos denominar el acto básico de graficar los usos del suelo, la zonificación del territorio municipal y redactar una orde-

nanza edilicia), no ha superado las fases ligadas a los aspectos constructivos y de crecimiento físico de la ciudad, después de sesenta años de ejercicio urbanístico municipal.

Alrededor de 1979, fecha de inicio de la aplicación de la política de desregulación urbana (PNDU-79), aproximadamente unas 150 comunas contaban con un plan regulador; prácticamente la totalidad de las ciudades con una población superior a 15.000 habitantes. Además, las tres mayores aglomeraciones urbanas del país disponían de un plan regulador intercomunal que afectaba el suelo no urbano de las comunas que configuran su área metropolitana. El carácter meramente referencial del plano o plan regulador, su escasa operatividad para prevenir e intervenir los problemas derivados del crecimiento físico de la ciudad, en no pocas ocasiones, se han transformado en las principales justificaciones para promover la reforma de las leyes urbanas y de los instrumentos de planeamiento. Sin embargo, dichas reformas no han pasado la etapa de los análisis y los de estudios, quedando retenidas en los despachos ministeriales.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones

La Ley General de Urbanismo y Construcciones de 1975 (LGUC-75) estipula los principios básicos, las competencias, las responsabilidades y los aspectos disciplinarios de los asuntos referidos a la planificación, la urbanización y la construcción; una ordenanza define los asuntos reglamentarios de la ley; y unas normas técnicas determinan las características de los proyectos, de los materiales y sistemas de construcción y de urbanización dispuestos por la ordenanza precedente.

El urbanismo, considerado como una actividad que promueve el desarrollo y crecimiento de los centros poblados, define estilísticamente el contenido de la LGUC-75. Una ley del suelo, si así la podemos llamar, que no dispone de un régimen jurídico del suelo ni de reglamentos complementarios que desarrollen sus consideraciones. En los últimos quince años, el proceso de ordenación urbana ha estado sujeto a los enfoques economicistas aplicados por la administración militar. El urbanismo, así entendido, es una técnica que debe tender al desarrollo y crecimiento constante, más cercano a los asuntos contables y estadísticos, que a los propiamente urbanísticos.

El plan de urbanismo comunal —regulador— está sujeto a las consideraciones y disposiciones formuladas por los planes nacionales, regionales e intercomunales. Desconocemos los objetivos y alcances de esta sujeción del instrumento urbanístico municipal a directrices de ámbitos mayores, toda vez que estando en vigencia un buen número de planes municipales, des-

pués de quince años de formulada la ley, no se ha elaborado ningún plan nacional ni regional.

Política Nacional de Desarrollo Urbano

Buena parte de los artículos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985 (PNDU-85), formulada para orientar los principios generales y las políticas específicas de la planificación del desarrollo urbano, han sido reproducidas de la Ley General de Urbanismo y Construcción de 1975, citada en párrafos anteriores. La confusión conceptual que existe entre la planificación física —de raíz económica— y la planificación urbana, queda patente en la «legislación» aplicada en los últimos años en Chile para regular los usos del suelo. La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 marca el antes y el después de la historia urbanística chilena. Documento de enfoque mercantilista que sienta las bases de un período de desurbanización y desplanificación de las ciudades chilenas. A partir de la falsa creencia de que el «... suelo no es un recurso escaso...», esta política anuló los límites urbanos, permitiendo a los promotores inmobiliarios autocalificar suelo urbano de acuerdo a sus intereses. Se esperaba que el libre juego de la oferta y la demanda redujese los precios de las viviendas. Afirmación carente de toda validez, ya que si bien los costos de los nuevos terrenos urbanos eran bajos, éstos crecían —comparativamente a niveles superiores que el suelo urbano consolidado— por las infraestructuras y servicios de urbanización requeridos.

La nueva política urbana —1985— negó la supuesta abundancia de suelo, mediante otra afirmación tan falsa y equívoca como la primera: «... el suelo no es un recurso escaso...». Si los impactos provocados por la desregulación de la ciudad han agravado los antiguos conflictos que observa la realidad chilena, aquellos generados por la práctica desaparición del urbanismo y de los urbanistas son de difícil cuantificación, toda vez que la falta de tratamiento y corrección de los mismos, prolongará sus efectos por largo tiempo.

COLOMBIA

Competencias urbanísticas

La Constitución de 1886 (reformada en varias ocasiones) determina que Colombia es una República unitaria, estructurada administrativamente en departamentos, intendencias y comisarías (estas dos últimas son variables particulares de los departamentos). El municipio constituye la entidad territorial básica de la República.

De acuerdo al Código de Régimen Municipal de 1986, las competencias municipales en materias urbanas comprenden la elaboración y aplicación de planes de desarrollo, planes de urbanismo y reglamentaciones edilicias. Mientras los planes integrales de desarrollo (PDI) clasifican

los usos de la totalidad del territorio municipal, el plan regulador define y configura las áreas de expansión urbana de acuerdo a las consideraciones estipuladas por el respectivo PDI.

Ley Orgánica de Desarrollo Urbano

En los últimos treinta años, hay un sinnúmero de intentos parlamentarios por disponer de un cuerpo legislativo que determine los contenidos de la actividad urbanística colombiana. Intentos que desembocan en la aprobación de la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano de 1978 (LODU-78), cuya aplicación fue suspendida parcialmente por la Corte Suprema de Justicia, alegando, con cierta razón, una falta de precisión en sus disposiciones. A grandes rasgos, el conjunto de normas contenidas en la LODU-78 tenían por objetivo orientar el proceso de decisiones públicas para propender a la «mejora de las condiciones socioeconómicas, culturales y ecológicas de las ciudades». Además, facultaba a los municipios para asumir en propiedad la dirección del desarrollo urbano, mediante la elaboración de un plan integral de desarrollo, un control sobre los usos del suelo urbano, creación de áreas metropolitanas, etc. Los artículos cuya aplicación no fue suspendida por la Corte Suprema, se incorporaron al título III del Código de Régimen Municipal vigente.

Ley de Reforma Urbana

La formulación de este Código de Régimen Municipal fue un paso significativo en la descentralización administrativa del Estado, tanto en los aspectos de democratización de los gobiernos locales como en la repartición de atribuciones entre las entidades territoriales. Atribuciones que en materias urbanísticas, observan una cierta vaguedad. De todo ello, surge en 1988, la Ley de Reforma Urbana (LRU-88) que, sin llegar a constituir un documento jurídico del nivel que observan las legislaciones urbanísticas europeas, constituye un significativo avance de la evolución del urbanismo colombiano.

La LRU-88 determina que los municipios mayores (más de 100.000 habitantes) deberán contar con un plan de desarrollo que fije los usos del suelo, las normas urbanísticas, las vías, los servicios y obras públicas, determine un programa de inversiones en infraestructuras de urbanización y califique reservas de tierras urbanizables para atender las futuras demandas de suelo urbano. A los municipios menores se les exige la formulación de un plan de desarrollo simplificado (PDS), que sólo deberá contener los usos del suelo, las normas urbanísticas, el plan de vías, de servicios y obras públicas. La falta de distinción entre las cuestiones propias del urbanismo con aquellas vinculadas al desarrollo socioeconómico, la ausencia de una definición precisa del papel competencial de las distintas

entidades territoriales, la sujeción a órganos departamentales o regionales de algunas actividades urbanísticas de los municipios, constituyen pesadas trabas a los grandes objetivos que comporta la formulación de la LRU-88: superar la desorganización espacial de la ciudad y propender hacia una real democratización mediante la descentralización de la administración pública. Cuestiones que se transforman en los objetivos de futuras reformas que busquen optimizar los resultados del ejercicio urbanístico. Pasar de la nada a la LRU-88, sólo constituye un paso más y no el definitivo.

PERU

Competencias urbanísticas

El marcado carácter centralizado que observan las estructuras administrativas de los países iberoamericanos, no es ajeno a la situación que exhibe Perú. Su extensa superficie (1,2 millones de km²), la carencia de un equilibrado sistema urbano y de una infraestructura de comunicaciones, refuerzan este centralismo y constituyen las principales trabas que condicionan los resultados de las políticas públicas. Aunque no se menciona en la Constitución de 1979, Perú es una República unitaria, cuyo territorio se configura administrativamente en 11 regiones y 25 departamentos, provincias, distritos y poblados menores. La municipalidad de estas tres últimas entidades, constituye el nivel local de la estructura administrativa. Aunque el articulado constitucional y las leyes del Estado disponen la descentralización de algunas competencias a los gobiernos locales (el urbanismo por ejemplo), el proceso respectivo constituye más una repartición de funciones que una asignación de los medios necesarios para gestionar el territorio. Además, la dispersión de los contenidos legislativos y la ninguna implementación de las leyes limita la operatividad de sus disposiciones.

De acuerdo al artículo 259 de la Constitución de 1979, la unificación de provincias, según factores históricos, administrativos y culturales, en regiones tiene un objetivo económico. La Asamblea Regional, como órgano de gobierno, tiene competencias territoriales en vivienda, obras públicas, en la elaboración de los planes de desarrollo, entre otras (arts. 261 y 265). Posteriormente, la Ley de Bases de la Regionalización de 1987, amplía las competencias a la creación de instituciones técnicas descentralizadas. La carencia de reglamentos relativos al traspaso competencial Estado-entidad territorial, finanzas y haciendas locales, diferenciación del proceso de regionalización de acuerdo al desarrollo e interés de cada región, etc., hacen de esta ley un discurso estático, vacío de contenidos.

La estructura de la administración local de Perú está determinada por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1988. Su principal objetivo es incrementar la eficiencia administrativa de los

gobiernos de las provincias, de los distritos y de los poblados menores. Al igual que la comentada ley regional, la falta de reglamentos que desarrollen lo establecido por las leyes básicas, dificulta alcanzar los objetivos presupuestados. En términos generales y de acuerdo al artículo 70 de la LOM-88, las materias urbanísticas sobre las que tiene atribución la municipalidad provincial, son la formulación y ejecución de los planes de desarrollo, de acondicionamiento territorial y de urbanismo. El municipio distrital y el poblado menor deben sujetar sus documentos de urbanismo a lo impuesto por los respectivos planes provinciales, metropolitanos en el caso de Lima y Callao.

Reglamento Nacional de Construcciones

El sistema urbanístico peruano —si así lo podemos denominar— presenta algunas dificultades de comprensión, toda vez que está configurado por diversos documentos carentes de concordancias y unidad entre sí. Disfunción que se agrava cuando éstos determinan los instrumentos mediante los cuales se gestiona la actividad urbana. Frente al desfase de la ley con el conflicto que la motiva, se formula otra ley que, aunque reforme el documento anterior, no estipula su derogación parcial o total. A causa del traspaso competencial incompleto de las atribuciones del Estado a los organismos municipales, a la dispersión legislativa se agrega la intervención simultánea y descoordinada de diversas instituciones ministeriales y locales en un mismo ámbito de actuación urbanística. Esta dispersión queda patente en la existencia de tres reglamentos que regulan simultáneamente la actividad urbanística peruana: el Reglamento Nacional de Construcciones, versión 1987; el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de 1985; y, por último, las leyes relativas a los Pueblos Jóvenes (antiguas barriadas). Tres normativas diversas, carentes de codificación y de concordancias en lo referente a planes de urbanismo, por ejemplo.

Reglamento de Acondicionamiento Territorial

EL Reglamento Nacional de Construcciones determina que los Concejos Provinciales con núcleos urbanos mayores de 50.000 habitantes, deben elaborar un plan regulador para controlar el desarrollo y expansión de la ciudad mediante una normativa técnica, legal y administrativa. Por su parte, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial (RAT-85) señala que el desarrollo local se regirá por un plan integral de desarrollo, un plan de acondicionamiento territorial y un plan urbano. El RAT-85 indica que los planes urbanos son los instrumentos básicos para el desarrollo físico de los municipios. Estos planes urbanos pueden ser planes de desarrollo metropolitano, planes directores y planes de ordenamiento. El

contenido de los mismos hace referencia al tratamiento de las áreas urbanas consolidadas, las áreas de expansión, áreas agrícolas y los usos del suelo y la zonificación. La cuestión es saber cuál de los dos reglamentos determina legalmente los asuntos urbanos; problemática que aconseja codificar los distintos documentos a fin de darle una cohesión jurídica al urbanismo peruano.

VENEZUELA

Competencias urbanísticas

El cuadro que presenta Caracas, alrededor de los años cuarenta, es de una ciudad incorporada tardíamente al proceso de modernización urbana. Por aquellos años, muchas ciudades capitales del continente exhibían un desarrollo comparable con ciudades europeas; otras ya contaban con un historial urbanístico significativo.

Sin embargo, la formulación de cuerpos legislativos en la materia y que refuerzan la estructura del Estado, hace de Venezuela una de las naciones de la región con mayor soporte jurídico. Su objetivo es propender a una real autonomía que refuerce el proceso político de las entidades territoriales y locales. Después de la Constitución de 1961, se han formulado la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987 y la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988.

El artículo 9 de la Constitución señala que la República de Venezuela es un Estado Federal, estructurado en base a 20 estados federales, un distrito federal (Caracas) y dos territorios federales. Por otro lado, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala que el municipio es la unidad primaria y autónoma de la estructura administrativa venezolana. El estado federal y el municipio son las dos entidades administrativas ordinarias de la República. Si en aspectos territoriales el Estado tiene competencias económicas, el municipio asume competencias en asuntos urbanísticos, según lo determina el artículo 36, numeral 3, de la LORM-89.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU-87)

Aunque los diferentes textos constitucionales, redactados entre 1925 y 1953, no observan una coherencia con respecto al nivel de la administración que le corresponde gestionar las competencias urbanísticas, es la Constitución de 1961 la que determina en propiedad tanto la autonomía local como el carácter municipal de la materia. A la Administración central le corresponde la elaboración de leyes y reglamentos de aplicación nacional. Sin embargo, la ausencia de cuerpos legales específicos supone que la materia quede regulada por la Ley de Régimen Municipi-

ESTRUCTURA TERRITORIAL, LEGISLACION URBANISTICA Y COMPETENCIAS

Año vigencia		País	Est. Territorial (4)	Legislación Urb.	Plan Urbano	Competencias
C (1)	RM (2)					
1853 (*)		Argentina (3)	F. Prov. Mun.		Director	Municipal
1967	1985	Bolivia	U. Dpto. Prov. Cant.			Municipal
1988		Brasil (3)	F. Est. F. Mun.		Director	Municipal
1980 (*)	1988	Chile	U. Reg. Prov. Mun.	LGUC-1975	Regulador	Municipal
1886 (*)	1986	Colombia	U. Dpto. Mun.	LRU-1988	Desarr. Urb.	Mun/Conc.
1976	1982	Cuba	U. Prov. Mun.			
1979	1966 (*)	Ecuador	U. Prov. Cant.		Regulador	Municipal
1917 (*)		México (3)	F. Est. F. Mun.	LGAH-1976	Desarr. Urb.	Mun/Con.
1986	1988	Nicaragua	U. R.			
1979	1984	Perú	U. Reg. Dpto. Pro. D.	RNC/RAT-1985	Reg. D. U.	Municipal
1966	1935 (*)	Uruguay	U. Dpto. Mun.	LCP-1946	Director	Municipal
1962	1988	Venezuela	F. Est. F. Dist. Mun.	LOOU-1987	Desarr. Urb.	Mun/Conc.
1978	1985	España	A. CA. Prov. Mun.	LS-1976 (*)	Orden. Urb.	Municipal

(1) Constitución política.

(2) Ley de Régimen Municipal.

(3) Cada provincia o estado federal posee su propia legislación municipal.

(4) A: Estado de las Autonomías; CA: Comunidad Autónoma; F.: República Federal; U.: República Unitaria; Prov.: Provincia; Mun.: Municipio; Dpto.: Departamento; Cant.: Cantón; Est. F.: Estado Federal; D.: Distrito; Conc.: Competencias concurrentes.

(*) Texto reformado.

pal, en cuanto a competencias —concurrentes con el Estado— y por la Ley de Ordenación del Territorio de 1983, con respecto al proceso de elaboración de los planes urbanos municipales que debían ser aprobados por las instancias centrales.

Inspirada en la Ley del Suelo española, la LOOU determina, de modo general, el régimen jurídico y urbanístico del suelo, los instrumentos de planeamiento, de gestión y de disciplina urbanística. Comparados con los 776 artículos contenidos en las leyes y reglamentos del código urbanístico español, los 117 de la venezolana observan una cierta vaguedad y falta de concreción sobre cuestiones que precisan determinar en detalle sus contenidos: los relativos a instrumentos de planeamiento, por ejemplo. Según los artículos 3, 17 y 21 de la LOOU y 36 de la LORM, las competencias municipales en materias urbanísticas quedan sujetas —por interés nacional— a las disposiciones emanadas del gobierno central. De este modo, los planes de urbanismo municipal quedan sujetos a los planes y políticas de nivel regional y nacional. Asimismo, los asuntos urbanísticos deben tener presente las directrices formuladas por la ordenación territorial. Aunque la especificidad de la ordenación territorial esté determinada por una ley orgánica y una política nacional particular, a lo largo de la LOOU-87 se está haciendo permanente referencia a la misma. Esta sujeción —administrativa y de contenidos— equivoca el espíritu descentralizador que ha motivado la sistematización de las leyes del régimen municipal y urbanístico, limitando las reales posibilidades de los gobiernos municipales para gestionar tanto el desarrollo urbano como sus efectos derivados. Esta situación provoca la dispersión de los medios y recursos utilizados para corregir las problemáticas, empobreciendo sus resultados.

OTROS PAISES

Bolivia

De acuerdo al artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, «la competencia municipal, en el ámbito de su jurisdicción y para el cumplimiento de sus fines, comprende principalmente las siguientes materias que deberán ser compatibilizadas y coordinadas bajo normas e intereses de carácter regional y nacional: 1. La planificación y la promoción del desarrollo urbano».

El artículo 19 señala que los órganos de gobierno municipal tienen, entre otras, las atribuciones de «3. Dictar sus reglamentos, ordenanzas, resoluciones y otros instrumentos normativos municipales; ... 5. Aprobar los planes, programas y proyectos de desarrollo, regulación y mejoramiento urbano sometidos a su consideración por el Alcalde Municipal».

Para mayores datos, ver artículo de Francisco Valverde, en el apartado de «Cooperación Internacional».

Brasil

Los artículos 182 y 183 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil de 1989, señalan que las políticas de desarrollo urbano, ejecutadas por los municipios, tienen por objetivo la ordenación de las ciudades. Los municipios de las ciudades, con una población mayor a 20.000 habitantes, deben formular el plan director como el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana. Además, cada uno de los 26 estados federales y el distrito federal de Brasilia poseen sus propias leyes municipales determinando las competencias y los instrumentos de desarrollo de las políticas urbanísticas.

Ecuador

Ante la falta de un cuerpo legislativo específico, es la Ley de Régimen Municipal de 1966 la que regula las competencias urbanísticas de las administraciones locales. A este respecto, el artículo 211 de la misma señala que la competencia municipal del planeamiento del territorio del cantón, comporta la formulación y aplicación de planes reguladores de desarrollo físico y de desarrollo urbano. Si los primeros inciden en la totalidad del territorio, el plan regulador urbano, conteniendo los usos del suelo, la zonificación, las reservas territoriales, los espacios libres, las vías y el reglamento edilicio, afecta sólo al suelo urbano y de expansión. Como instrumento de planeamiento, este último forma parte del plan regulador de desarrollo físico cantonal. Los restantes capítulos de este título IV, referido al planeamiento y las obras públicas, determinan la formulación, la aprobación y la vigencia de los planes; los centros de desarrollo urbano de emergencia (centros que registran problemáticas a raíz de su crecimiento acelerado y ausencia de planes de urbanismo); ejecución del planeamiento, y de las obras públicas.

Los cincuenta artículos que conforman este título de la Ley de Régimen Municipal de Ecuador constituyen significativos puntos de partida para, mediante una compilación y análisis comparado, formular un primer código de urbanismo en el país.

México

Entrar en el análisis del complejo entramado competencial y urbanístico de México, es una labor que excede los objetivos de este artículo. En aspectos competenciales, no queda claro el rol que desempeñan las instancias municipales, toda vez que dicha actividad está regulada por organismos de carácter estatal. Es decir, el principio «federal» consagrado en la Constitución de 1917, en asuntos urbanos se revierte en un principio centralizador.

En segundo lugar, el gran número de elementos que configuran la estructura piramidal de la planificación urbana de México, nos obliga a la simple mención de los distintos instrumentos disponibles. El Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, incorporado en el Sistema Nacional de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo, debe concretar la imagen-objetivo del país en

aspectos relativos al ordenamiento territorial y desarrollo urbano, mediante la formulación de los siguientes instrumentos: Plan Nacional de Desarrollo Urbano; Plan Regional de Desarrollo Urbano de Zonas Prioritarias; Plan Subregional de Zonas Conurbadas; Plan de Ordenación de Zonas Conurbadas; Plan Estatal de Desarrollo Urbano; Plan Municipal de Desarrollo Urbano, y Plan de Desarrollo Urbano de Centros de Población. La Ley General de Asentamientos Humanos dispone reglamentariamente los contenidos y las diferentes fases de elaboración, aprobación y modificación de los planes. Más allá de la simple enumeración de este enorme aparato instrumental, la cuestión que queda en el aire es la real posibilidad de los municipios para gestionar los pequeños y grandes asuntos urbanos. Al respecto, ver artículo de Víctor Alvarez.

Uruguay

La Constitución vigente, aprobada el año 1966, señala que Uruguay es una República unitaria estructurada administrativamente en 19 departamentos, que, a su vez, constituyen las únicas entidades territoriales del país. El gobierno local del departamento se asienta en la capital del mismo. Aunque ni la Constitución ni la Ley de Régimen Municipal (municipio entendido como un órgano de gobierno antes que como una entidad territorial) lo explicitan en los títulos referidos a atribuciones, el urbanismo es una competencia gestionada por los órganos de gobierno departamental o intendencias.

En comparación con el resto de los países de la región, se podría señalar que Uruguay tempranamente instrumentalizó su desarrollo urbano mediante planes y leyes. Pero, a pesar de ello, éstos no han evolucionado en consonancia con los requerimientos de la ciudad moderna. Como quehacer administrativo y técnico y como cuerpo jurídico e instrumental es una materia de contenidos dispersos y difusos. Cuestiones agravadas por la falta de ordenamientos que normen la actividad. La Ley de Centros Poblados de 1946 ha sido formulada para controlar el crecimiento de la ciudad, reglamentar las cuestiones relacionadas a la cuadrícula urbana y su fraccionamiento, etc. Único documento legal existente en el país relativo a cuestiones urbanas, pero más indicado para regular la creación de nuevas ciudades que para definir los instrumentos de planeamiento y de gestión de los grandes centros urbanos uruguayos.