

Diccionario Histórico de la arquitectura, hábitat y urbanismo en la Argentina, tomo I, SCA, CEA, Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas «Mario J. Buschiazco», Buenos Aires.

SEGRE, Roberto (1990): «El sistema monumental en la ciudad de La Habana, 1900/1930», en Roberto SEGRE, *Lectura crítica del entorno cubano*, Editorial Letras Cubanas, La Habana.

UNIVERSIDAD NACIONAL «FEDERICO VILLAREAL» (1977): *Carta de Machu-Picchu*, diciembre.

VALLADARES Y MORALES, Ángel Luis (1947): *Urbanismo y Construcción*, P. Fernández, La Habana.

WEISS, Joaquín E. (1949): «Homenaje al profesor Eméritus Pedro Martínez Inclán en la Universidad Nacional», *Arquitectura*, XVII, 197, diciembre, La Habana.

Francia

Vincent RENARD

CNRS, Ecole Polytechnique, Paris

A. PODER URBANÍSTICO, DESCENTRALIZACIÓN Y PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO

La gestión del urbanismo, ya sea en la urbanización de zonas nuevas o el reciclaje de zonas ya urbanizadas, está experimentando en Francia en las últimas dos décadas una revolución que engloba dos rasgos principales.

Primero, la descentralización, desde 1981-1982, tuvo consecuencias muy importantes sobre la política urbana, desestabilizando el equilibrio de poderes.

Segundo, la relación entre el sector privado y el sector público se modifica también profundamente, con la flexibilidad creciente de la planificación física y el desarrollo de la *coparticipación* pública-privada.

Hoy se plantea un problema de redefinición de la corresponsabilidad del poder urbanístico en varios niveles de entidades públicas y de redefinición jurídica de la relación entre actores públicos y privados.

I. RETIRADA DEL ESTADO, FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Tras siglos de fuerte centralización, quizás la más fuerte en Europa, especialmente en términos de desarrollo urbano y política de

vivienda, las leyes promulgadas entre 1982 y 1985, recordadas como «leyes de descentralización», han trastocado el paisaje institucional en Francia y ya no se ha reestabilizado de manera firme.

En primer lugar, la principal característica de la reforma hacia la descentralización fue la transferencia del «poder urbanístico» desde la escala estatal a la escala municipal: preparación de los planes de urbanismo, concesión diariamente, de las autorizaciones individuales. Esto se hizo de forma casi brutal, pues hay en Francia más de 36.000 municipios, y más de 28.000 que tienen menos de 1.000 habitantes. Esto significó que, en pocos meses, los municipios tuvieron que escoger entre la aceptación de la responsabilidad de la gestión urbana o el reconocimiento del mantenimiento de la dependencia del Estado, sin posibilidad de desarrollar su urbanización excepto dentro de sus límites actuales. La admisión de la regla de «edificabilidad limitada», más o menos parecida a la noción de «*Haussensbereich*» en Alemania, sigue aplicándose por aproximadamente 10.000 municipios, sobre todo municipios pequeños que no plantean problemas de desarrollo.

El resto, incluyendo las ciudades importantes, han asumido la responsabilidad de preparar y aprobar sus planes de urbanismo y otorgar las licencias de edificación; con el apoyo técnico del Estado, a

través de sus niveles desconcentrados, las DDE (*Direction Departamentale de l'Équipement*), a escala de los 99 Departamentos.

La descentralización a un nivel tan bajo tuvo dos consecuencias mayores.

En primer lugar, el resultado fue una creciente flexibilidad de la planificación. La responsabilidad política a nivel local está generando un conjunto de presiones que hace difícil la aplicación rigurosa a medio y largo plazo de una planificación urbana que incluya exigencias a los propietarios de suelo, que son también electores. El alcalde y el Concejo municipal no pueden resistir permanentemente a tales presiones.

El resultado fue, y sigue siendo, la utilización frecuente, probablemente excesiva, de los instrumentos de flexibilidad que son la revisión, parecida a la preparación del POS (*Plan d'Occupation des Sols*), según un procedimiento más rápido. Además, la revisión de un POS abre la puerta a la posibilidad de la «aplicación anticipada» del POS en revisión, es decir, que el alcalde puede otorgar una licencia si corresponde al estado futuro del POS en revisión. Esta posibilidad fue utilizada y abusada. Y la ley discutida en el parlamento («Solidaridad y renovación urbana») (cfr. *Ciudad y Territorio*, 121, 608-609) introduce la supresión de esta posibilidad de «derogación anticipada».

La flexibilidad de la planificación fue también consecuencia de la evolución de los mercados inmobiliarios, especialmente del desarrollo de un ciclo muy fuerte, una «burbuja» a partir de los años 1986-1987. Saliendo de una demanda fuerte sobre el mercado de oficinas, especialmente en la región parisina, fue contagiosa para los otros mercados a través de los precios del *suelo urbano*: la planificación urbana es la reglamentación que «organiza la escasez de suelos edificables». De hecho, la inflación de esta burbuja resultó en una flexibilidad de la planificación y de su aplicación a nivel local.

A esta burbuja siguió una fuerte crisis sobre los mercados inmobiliarios durante la década de 1990. Sin embargo, parece que en este comienzo de siglo se está desarrollando una fase ascendente del ciclo, en un mundo cada día menos regulado a nivel internacional.

Según las leyes de la descentralización el nivel superior de la planificación, el nivel de la aglomeración o de la pequeña región, debería enmarcar la planificación a escala local a través de «esquemas directores» (*Schemas Directeurs*). Sin embargo, la realidad político-administrativa a escala local no ha seguido la voluntad de la ley, y la debilidad de la cooperación intermunicipal en los años 1980 resultó en un deslizamiento de la planificación física a este nivel. Esto fue también una consecuencia directa de la ausencia de un nivel intermedio para la planificación urbana entre el ámbito estatal y el municipal.

La falta de un nivel intermedio hizo más fuerte la necesidad de desarrollar la cooperación entre municipios, un rasgo importante del periodo actual.

2. DEMOCRACIA LOCAL Y EMERGENCIA DE UN PODER INTERMUNICIPAL

La necesidad de una política común de los municipios que conforman una aglomeración no es una cosa completamente nueva, y se han venido desarrollando, varias formas de este tipo de cooperación desde hace varias décadas.

En primer lugar, las «comunidades urbanas» (*Communautés urbaines*) que han sido creadas por aglomeraciones mayores como Lyon, Lille o Bordeaux, tienen las competencias de urbanismo y vivienda. Pero los concejales de la aglomeración no son elegidos directamente por la población sino, en segundo grado, por los concejos municipales.

Sin embargo, las «comunidades urbanas» parecen la forma más elaborada y satisfactoria de cooperación intermunicipal. Pero no cubren más del 12% de la población del país.

Además se han desarrollado numerosas entidades de cooperación llamadas «sindicatos intermunicipales» (*Syndicats intercommunaux*) ya sea con un objetivo único (basura, transportes) o con objetivos múltiples. Pero en todos los casos, estas entidades no tienen ningún poder ni financiación permanente, el presupuesto de la entidad tiene que ser aprobado cada año por los municipios que han conformado la entidad.

La falta de una organización sistemática y permanente de cooperación intermunicipal ha sido en las últimas dos décadas el problema más importante en la aplicación de la descentralización y especialmente en lo que se refiere al desarrollo urbano y la vivienda en aglomeraciones importantes, incluida la región parisina, donde la responsabilidad de la gestión urbana está compartida entre más de 800 gobiernos locales.

Varias leyes han desarrollado y modificado los sistemas de cooperación y, más recientemente, dos leyes de 1999 han reformado de manera importante el marco jurídico. Además, la ley actualmente en discusión («Solidaridad y Renovación Urbana»; cfr. *CyTET*, 121: 608 y *ut infra* art. B) incluye varios elementos que están enmendando este marco. Por ello, está claro que el marco legal del poder urbanístico a escala local no está estabilizado. Sin embargo, unos comentarios pueden aclarar ciertas tendencias importantes al respecto.

En primer lugar, además de las innumerables entidades especializadas, la cooperación institucional entre municipios puede seguir tres caminos.

- «Comunidad urbana» (*Communauté urbaine*) (12 comunidades urbanas, 309 municipios, 4,6 millones de habitantes). Una C.U. debe agrupar más de 500.000 habitantes.
- «Comunidad de aglomeración» (*Communauté d'agglomération*) (51 comunidades, 763 municipios, más de 6 millones de habitantes). Esas comunidades deben englobar más de 50.000 habitantes, alrededor de un municipio central de más de 15.000 habitantes.
- «Comunidades de municipios» (*Communautés de Communes*) Más adecuados al sector rural, existen hoy día cerca de 2.000 comunidades de municipios.

Las formas más importantes y que más se están desarrollando son las «comunidades de aglomeración», que tienen responsabilidad en urbanismo, vivienda, desarrollo económico, y posiblemente agua, saneamiento, y medio ambiente.

Un punto clave es la financiación de estas entidades: ¿cómo incentivar a los municipios

a dejar una parte de su poder sin contrapartida financiera?

Una parte importante del éxito de las «comunidades de aglomeración» tiene precisamente su origen en un sistema que, además de la percepción del impuesto más importante, el impuesto sobre las empresas, está proporcionando un subsidio especial otorgado por el Gobierno Nacional de 250 FF por habitante. Este subsidio será percibido por las entidades creadas hasta el año 2005.

De hecho, esta forma de cooperación es actualmente la más dinámica del país.

Sin embargo, la situación es compleja. Muchas aglomeraciones (incluyendo París) continúan sin un poder urbanístico identificado, sin ingresos fiscales para asegurar un desarrollo equilibrado de la aglomeración. El papel de los municipios (más de 36.000) permanece importante y, en cierta forma, con el monopolio de la legitimidad política a escala local, pues es el único nivel local directamente elegido por la población.

Hay un sesgo importante, muy sofisticado, entre el Derecho del urbanismo y de la construcción, concebido a escala de la Administración central, y la diseminación del poder urbanístico entre una multitud de pequeños municipios que no tienen capacidad jurídica, financiera, ni técnica.

Las leyes de descentralización concibieron un sistema político con un control del Estado—los prefectos a escala de los Departamentos— sobre la legalidad de las decisiones de los municipios. De hecho este control no ha funcionado bien y el problema de la capacidad—jurídica, técnica y financiera— de las nuevas entidades, además de una legitimidad política que no podría resultar sino de una elección directa de los concejales, sigue centrada en Francia en la expresión contemporánea del «poder urbanístico» público.

3. PODER PÚBLICO, PODER PRIVADO, COPARTICIPACIÓN PÚBLICA-PRIVADA

La expresión «coparticipación pública-privada» tuvo gran éxito en los años 1980, en varios países europeos. Esta expresión polisémica merece ciertas explicaciones y, en el caso francés, puede permitir entender

mejor el cambio en la relación entre entidades públicas y empresas privadas en el desarrollo urbano y la edificación.

En primer lugar, la «coparticipación pública-privada» (*partenariat public-privé* en francés, o «public-private partnership» en inglés) apareció como una evolución necesaria frente a una planificación física compleja, apremiante, y burocrática (por lo menos en el caso francés en los 1970).

La introducción de una dosis de desregulación y de flexibilidad en la planificación urbana ha sido desarrollada en Francia a partir de los años 70, junto con el proyecto de descentralización de 1979.

El cambio político de 1981 y las siguientes leyes de descentralización han cambiado profundamente el marco político-administrativo del ejercicio del «poder urbano». Sin embargo, la descentralización ha facilitado —no ralentizado— la práctica de la coparticipación entre los gobiernos locales, sobre todo los municipios que han recibido poderes substanciales, y los actores privados, promotores y urbanizadores (*aménageurs*).

Este crecimiento de la coparticipación pública-privada merece dos comentarios. En primer lugar, la negociación es una realidad antigua en el desarrollo urbano en Francia, especialmente a través del instrumento de la ZAC (*Zone d'Aménagement Concerté*, Zonas de desarrollo urbano concertado) en las cuales el promotor y el municipio negocian al mismo tiempo las reglas, las normas (tipo de edificación, densidad, altura, etc.) y el reparto del pago para los equipamientos «públicos» (red vial, saneamiento, luz, agua, electricidad etc.).

El cambio de los años 80 (y 1990) surgió del cambio en el equilibrio de poderes entre el sector público y el sector privado. La negociación entre una empresa mayor del sector y un municipio de unos miles de habitantes (tal vez menos de mil) puede ser desequilibrada y muchas veces aparecen (además del aumento de la corrupción) acuerdos en los cuales los promotores

obtienen más de lo que hubiera sido «razonable» en una negociación equilibrada.

En segundo lugar, uno puede subrayar la influencia de la coyuntura de los mercados inmobiliarios sobre la negociación. La «burbuja» de los 80 (1986-1990) tuvo un efecto poderoso de palanca sobre el equilibrio financiero de las operaciones inmobiliarias. El alza en la demanda facilitó acuerdos para la financiación de muchos equipamientos, con una proporción de vivienda social, etc. Al contrario, cuando los mercados se restablecieron, hubo una fuerte crisis debido al abandono de operaciones, la renegociación de otras y de manera general una prudencia creciente de los bancos para financiar operaciones inmobiliarias.

Esta evolución condujo a la preparación y promulgación de una ley en 1993 («Ley Sapin», nombre del Ministro de Hacienda) que redujo de manera fuerte la libertad de los participantes en la negociación de un acuerdo de ZAC: El principio básico de la ley es que, en tal acuerdo, la financiación de los equipamientos por el promotor sólo puede incluir los equipamientos «que tienen una relación directa y necesaria con el desarrollo autorizado». Este principio sigue más o menos la jurisprudencia de los Estados Unidos, que ha convergido hacia la noción de «*rational nexus*», i. e. una vinculación directa entre la operación y los equipamientos financiados.

Este principio se aplica también desde hace varios años en Inglaterra a través la aplicación de las «*planning obligations*» (ex «*planning gains*»).

En Francia, la aplicación de la «Ley Sapin» continúa muy activa, pero ha mejorado de manera evidente el marco jurídico de la negociación urbanística, por lo menos cuando hay un equilibrio entre el poder de negociación de los interlocutores. Sólo queda, acelerar la reestructuración del poder urbano en el ámbito de las aglomeraciones, para asegurar una sana práctica de la «coparticipación pública-privada».