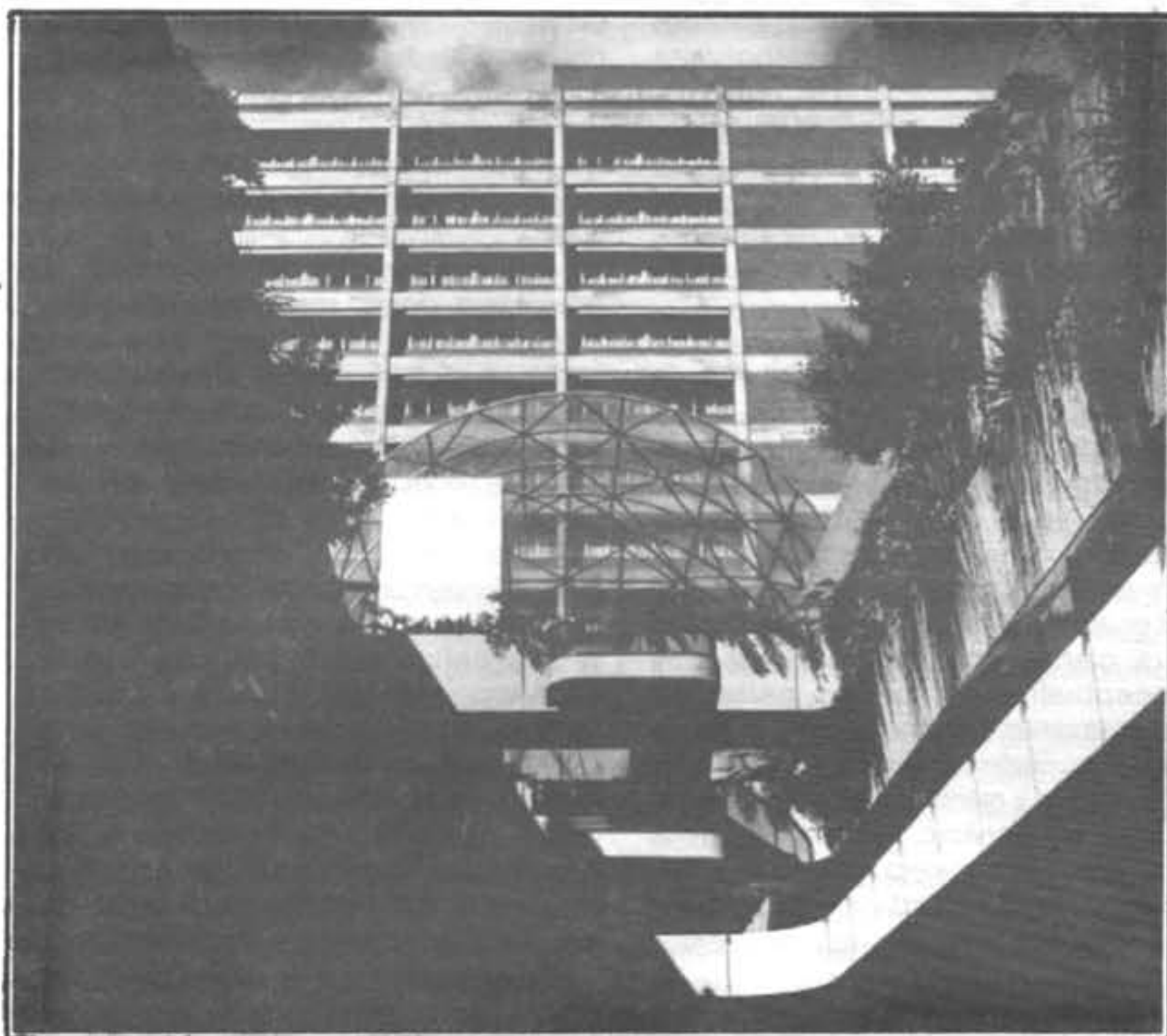


# La descentralización en el área del ordenamiento urbano



**Marta Vallmitjana**

Instituto de  
Urbanismo.  
Facultad de  
Arquitectura y  
Urbanismo  
Universidad Central  
de Venezuela.  
Caracas-Venezuela.

Foto: Pavel Bastidas

## Resumen

*El proyecto sobre el desarrollo de las Capacidades Gerenciales del Estado abarca tres componentes: descentralización, profesionalización del empleado público y desburocratización. Esta conferencia recoge las proposiciones principales del estudio sobre Ordenamiento Urbano, el cual forma parte de otros once trabajos, sobre áreas prioritarias de acción del Estado, identificados en el componente Descentralización; éstos son industria, agricultura, desarrollo tecnológico, educación, salud, construcción y mantenimiento de infraestructura, gestión ambiental, acueductos y aguas servidas, energía, telecomunicaciones y desarrollo de fronteras.*

*En esta conferencia se acota el término Ordenamiento Urbano y su vinculación estrecha con el municipio. Se presentan además una serie de premisas conceptuales acerca del Ordenamiento Territorial y la Planificación Urbana. Así mismo, se da una caracterización en relación a la práctica actual del Urbanismo y se plantean delimitaciones de funciones en el campo del Ordenamiento Urbano, por ámbitos de gobierno (nacional, estatal, municipal). Se recomienda como requisito indispensable la revisión entre otras, de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística sobre todo con respecto al sistema de planificación y al alcance de los diferentes planes urbano que ella contempla.*

### 1. Introducción

El proyecto sobre el desarrollo de las Capacidades Gerenciales del Estado abarca tres componentes: descentralización, profesionalización del empleado público y desburocratización. Esta conferencia recoge las proposiciones principales del estudio sobre **Ordenamiento Urbano**, el cual forma parte de otros once trabajos, sobre áreas prioritarias de acción del Estado, identificados en el componente Descentralización; éstas son industria, agricultura, desarrollo tecnológico, educación, salud, construcción y mantenimiento de infraestructura, gestión ambiental, acueductos y aguas servidas, energía, telecomunicaciones y desarrollo de fronteras.

### 2. Acotación o definición del área de Ordenamiento Urbano (OU).

Antes de iniciar el tema de la descentralización de funciones o de servicios en el Área del Ordenamiento Urbano, es conveniente acotar el término, para evitar solapamientos y ambigüedades con otras materias; para lo cual se dejarán fuera ciertas actividades que si bien conceptualmente forman parte del Ordenamiento Urbano visto de forma integral, no serán incluidas aquí. Estas son: construcción y mantenimiento de obras de urbanismo, servicio de redes y otros servicios de otro género.

En tal sentido el Ordenamiento Urbano quedará acotado por los siguientes aspectos:

La ordenación urbanística mediante la formulación de políticas y planes.

La gestión del Ordenamiento Urbano

El control del Ordenamiento Urbano

Por gestión se entiende todas las labores que ejecutan los organismos públicos de diferentes niveles en la coordinación de programas de inversión, lo cual implica la compatibilización de los planes urbanos, programas de actuación urbanística y de su inserción en los respectivos programas y leyes y ordenanzas de presupuesto, de cada nivel administrativo.

Por control del desarrollo urbano se entiende, las labores de vigilancia en el cumplimiento de lo establecido en los planes y programas, así como las labores que tienen que ver con la consulta a los organismos competentes y de las precisiones y acotaciones que éstos deben dar con respecto al Ordenamiento Urbano.

La propuesta fundamental del estudio sugiere que el nivel nacional (central) debe

despojarse progresivamente de las funciones de **elaborar y gestionar planes** urbanos debiendo reforzar en cambio, las funciones rectoras de coordinación y supervisión de la ejecución tanto estatal (regional) como municipal de Ordenamiento Urbano. Las razones que asisten a tal propuesta se desprenden, por una parte, de ciertas premisas conceptuales sobre el Ordenamiento Urbano y por otra, del diagnóstico de la situación actual acerca de las actividades de administración urbana en el país.

### 3. Premisas conceptuales

Las premisas conceptuales son de tres tipos:

a) El carácter local del urbanismo, y el urbanismo como responsabilidad del municipio.

b) La vinculación del Ordenamiento Urbano con determinaciones de carácter supra-municipal de tipo estratégico.

c) La necesidad de un nuevo enfoque de planificación.

En primer lugar el urbanismo es una materia fundamentalmente local por razones que se desprenderán, por una parte, de su propia naturaleza y por otra, de la concepción moderna de democracia territorial, razones que también recoge la Constitución en su artículo 30. Esta en cambio, en el artículo 136, le reserva al poder nacional, «el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo».

En segundo lugar el hecho de que el urbanismo tenga un carácter local y que portanto sea responsabilidad del municipio, no significa que no esté sometido a vinculaciones de tipo económico y territorial de carácter supra-municipal. Es decir, se trata de lo que en otros países han calificado como **competencias propias sometidas a instrucciones**.

El Ordenamiento Territorial (OT), regional (estadal) y urbano, trata fundamentalmente de la localización en el espacio de usos y actividades a través de normas, procedimientos y reglas emanadas de los distintos niveles de la administración pública y lo importante entre esos dos niveles, son la naturaleza de los vínculos que deben existir entre ellos y el modo de establecerlos. Es decir, las reglas de convivencia que ambas partes deberían adoptar, a través de una forma estructurada de participación que es la esencia de la **planificación de compatibilización**.

Tanto el nivel urbano como el regional-estadal tienen ámbitos y decisiones administrativas específicas en relación al Ordenamiento Urbano, pero es evidente que la planificación local urbana (municipal), debe contar con una enorme autonomía, a pesar de las vinculaciones que ésta deberá asumir con otras decisiones de carácter económico territoriales, supra-municipales. Vinculaciones que deberán expresarse a través de directrices emanadas del nivel estadal y elaboradas con la participación del municipio. Estas contendrán las decisiones de tipo estratégico y paramétrico que servirán de referencia para la elaboración de los planes urbanos. La autonomía del nivel local es importante porque es el ámbito idóneo para integrar las dos funciones más importantes del ordenamiento Territorial: la asignación de los recursos públicos en el ámbito municipal de acuerdo a los planes de desarrollo económico y social estadal y la Ordenación Territorial de su ámbito con especial consideración del protagonismo del consolidado urbano.

Por último, vale la pena recordar que las políticas de Ordenamiento Urbano, se ejecutan a través de acciones que forman un todo indivisible: **elaboración, gestión y control** de planes o lo que es igual, elaboración -negociación- control, lo cual supone una unión esencial entre los que elaboran los planes, los que gestionan su puesta en operación y aquellos que resulten afectados por ellos. Para lograr esta integración hace falta: a) fomentar un proceso estructurado de participación de los entes públicos y la comunidad involucrados, tanto para la formulación, de los aspectos direccionales supra-municipales como para la elaboración de los planes urbanos, sin menoscabo de la autonomía municipal, y b) cambiar la forma de concebir el plan que es una de las herramientas principales de la planificación. Es necesaria la adopción de una óptica más flexible, que permita abandonar, las concepciones rígidas y dirigistas del tradicional sistema de planes en cascada.

No hace falta atacar todos los problemas sino identificar aquellas necesidades prioritarias para la ciudadanía. Basta con determinar aquellos aspectos territoriales y sociales estructuradores del modelo propuesto como puntos claves y luego dentro de ellos fijar los lineamientos estratégicos para las acciones, las cuales se cumplirán dependiendo de un continuo ejercicio de negociación que no de arbitrariedad u oportunismo<sup>1</sup>.

Así mismo, dentro de esta nueva visión hay que dejar atrás la antigua contraposición campo-ciudad o urbano-rural. Hoy día la ruralización y la urbanización son modalidades de un mismo proceso de colonización. Si se quiere ordenar un territorio que es continuo habrá que diluir los perfiles entre el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Urbano y eliminar las concepciones que los ubican en compartimientos cerrados<sup>2</sup>. Lo más importante del Ordenamiento Territorial no es precisamente la articulación jerarquizada del territorio mediante planes de ámbito acotado, sino su articulación con la planificación económica.

#### 4. Situación actual

El Ordenamiento Urbano ha sufrido del proceso histórico centralizante y concentrador del Estado y de sus actuaciones e inevitables consecuencias de ineficacia y poca participación. Es más, a través de una de las leyes más centralistas y violadoras de la autonomía municipal (Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), 1987 se logra contradecir no sólo a la Constitución sino a las líneas fundamentales de pensamiento de la propia COPRE.

Como paradoja, la Ley Orgánica de Descentralización (LOD) 1989, tampoco escapó de este espíritu centralizador y concentrador cuando tuvo como destinatarios únicamente a los estados y no a los municipios, hecho que aleja la posibilidad de rescatar para los mismos las funciones o servicios correspondientes de Ordenamiento Urbano.

Es de destacar que la LOOU, confiere la responsabilidad de elaborar, aprobar y gestionar los Planes de Ordenación Urbanística (POU) al nivel nacional, y la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL), al municipio, aún cuando, según el Artículo 41, éste lo aprueba, inicialmente, remitiéndolo luego al MINDUR. Si el Municipio no se pronuncia frente a las observaciones del Ministerio, este mismo puede finalmente aprobar el Plan Local. Además al POU se le fijan en doce Ordinales del Artículo 24 de la LOOU una innumerable cantidad de variables, lista exhaustiva de determinaciones que hace inevitable el preguntarse:

¿Cuál es el margen de intervención que le queda al Municipio en materia de Ordenamiento Urbano?

¿Cuál sería el ámbito de acción autónoma de las autoridades locales o de



Foto: Pavel Bastidas

los vecinos a los que la misma ley invita a participar?

Otro tanto se puede decir, en relación al proceso que se sigue para cualquier modificación del plan local. Por más pertinente que ésta sea, debe también intervenir el MINDUR, consumiéndose en todo el proceso recursos de personal y tiempo innecesarios.

La participación del Municipio en la elaboración de los planes de ordenación urbanística es casi inexistente, los lapsos de consulta establecidos por la Ley para conocer las opiniones del Municipio son de **sesenta días continuos y prórroga de treinta días continuos más**. Lapsos irrisorios si se toma en cuenta que para la elaboración de estos planes, el ente central (MINDUR) por largo tiempo lo ha venido contratando en su mayoría a empresas privadas en Caracas, con muy poca garantía acerca del nivel de participación del órgano municipal y de la comunidad afectada. La

gestión de los mismos se realiza desde el ente central y también se suele contratar a empresas privadas. El Mindur actualmente está intentando revertir esta política.

La eficacia de la planificación urbana, no puede medirse por el número de planes aprobados y publicados. La bondad de un plan se mide por su articulación a las medidas que garantiza el cumplimiento de sus objetivos, por el nivel de participación de los niveles públicos involucrados, por la contrastación de la voluntad de política de quien los formula, de la capacidad administrativa de quien debe ejercerlos y de los recursos movilizados en el horizonte temporal sobre el que se proyecta el plan.

La situación de minusvalía del Municipio frente al orden legal en materia de Ordenamiento Urbano, se agrava si se añaden un conjunto de problemas de otra índole: pérdida de funciones en materias de su competencia, capacidad precaria, lo

cual se traduce en baja calidad y cobertura de los servicios públicos y lo más importante la relación asimétrica entre atribuciones y recursos, características que Lordello de Melo ha calificado como el Síndrome de la Desmunicipalización. También es oportuno mencionar otra circunstancia ya citada, que dificulta la actuación municipal en materia de urbanismo, que es el descrédito alcanzado por el actual sistema de planificación territorial por su poca capacidad de incidir en el crecimiento y transformación de la ciudad de hoy.

El papel del municipio, se vislumbra clave en todo el proceso descrito. A parte de la necesidad de una revisión acerca del enfoque actual de la planificación territorial y la consecuente adecuación de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, lo más importante en las actuales circunstancias es la recuperación del municipio.

Es urgente, prestar una real atención a los órganos del poder local, fortaleciéndolo en todos sus aspectos, más aún si se quiere alcanzar una administración efectiva del Ordenamiento Urbano. Tal como se ha argumentado, ésta es una materia local que exige que el Municipio disponga de un cierto nivel organizativo y financiero para poder administrarlo.

### 5. Perspectivas

Si se parte de la base de que el nivel nacional debe tener fundamentalmente sólo las funciones rectoras de carácter general, se plantea entonces la disyuntiva acerca de cuál sería la distribución territorial de las funciones del Ordenamiento Urbano, que necesariamente se extraerán del nivel nacional. ¿Qué grados de responsabilidad administrativa le corresponden al Estado y al Municipio en tal materia? Se opina que es al Municipio a quien le competen básicamente asumir con mayor propiedad las funciones del Ordenamiento Urbano, (elaboración de planes, aprobación, gestión y control), independientemente de las directrices de índole supra-municipal que deberán adoptar y de que en la actualidad sea el ente más marginado de la planificación urbana.

A la luz de la Ley Orgánica de Descentralización se han explorado alternativas para devolverle al Municipio las funciones de elaborar, gestionar y controlar sus planes urbanos. Esto implica, antes que nada, eliminar la ambigüedad que existe en el contenido y alcance de los planes (POU y PDUL), modificando la LOOU y la Ley Orgánica de Régimen Municipal

(LORM) y sus respectivos reglamentos, rescatando para los POU el carácter estratégico, acorde con una escala supra-municipal y diferenciarlos a sí de aquellos que son netamente urbano-locales.

En este sentido el alcance y contenido del plan que actualmente distingue la LOOU como Plan de Ordenación Urbanística (POU) deberá ser reorientado hacia un plan de carácter estratégico aplicable a áreas de cierta escala (Áreas Metropolitanas, conjunto de aglomeraciones urbanas y aglomeraciones de más de 500.000 hab.). La elaboración del mismo podría ser responsabilidad conjunta del Estado y el Municipio, y su aprobación estar en el nivel estatal o metropolitano en caso de existir ese nivel administrativo. Asimismo, una gran parte de las definiciones y determinaciones de índole local se trasladarían al Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL).

Posteriormente, el Estado, podrá solicitar los servicios del Ordenamiento Territorial, los cuales están contemplados en la LOD, como servicios concurrentes transferibles. Al hacerlo, está de hecho solicitando la transferencia de aquellas funciones del OU de carácter estratégico, de índole supra-municipal que forman parte de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT).

Siempre queda abierta la posibilidad de que el Estado establezca convenios con el municipio para transferir en los casos que se consideren propicios, los recursos necesarios para la elaboración y control de planes urbanos.

### 6. Conclusiones

La administración urbanística nacional, deberá ejercer además de las funciones rectoras, las de coordinación y supervisión de la ejecución tanto estatal como municipal del Ordenamiento Urbano y se irá despojando progresivamente de todo lo que se refiere a la elaboración y gestión de los planes urbanos. Este hecho significa una importante reducción y disminución de sus atribuciones de ejecución (elaboración y gestión de planes) y un aumento considerable en el establecimiento de metodologías, estrategias y normativas así como de acciones de coordinación y supervisión de las directrices generales establecidas.

La administración urbanística estatal tendrá un papel importante en la ordenación territorial de su ámbito y su efectividad dependerá de cómo éste actúe con respecto al Municipio.

Existe un temor latente frente al proceso de descentralización, el que se reproduzcan en los estados las prácticas centralistas, dirigistas y jerárquicas que ahora operan en el nivel nacional (central). De acuerdo con las ideas expuestas se propone que la competencia del Ordenamiento Territorial estatal se profile dentro de la óptica de la planificación compatibilizada, respetando la autonomía de la planificación urbana y reconociendo la primacía de lo urbano.

La competencia estatal en el área urbana en el ordenamiento territorial, es el de elaborar conjuntamente los planes urbanos estratégicos para determinadas escalas y establecer de manera concertada las directrices estatales que habrán de asumir las municipalidades para planificar sus aglomeraciones urbanas. Estas directrices tal como se aludió pueden ser de dos tipos: a) decisiones estratégicas: megaproyectos, grandes infraestructuras, áreas de reserva, servicios que desbordan la territorialidad urbana-local como: fuentes

de agua, tratamiento de aguas residuales, residuos sólidos, medidas ambientales y b) decisiones paramétricas: patrones y magnitudes de crecimiento (población y empleo), prioridades en la asignación de recursos financieros y previsiones respecto a inversiones de apoyo.

Este reordenamiento de funciones va a exigir la creación de nuevos modelos de financiación para la obra pública, el mejoramiento de la situación municipal a través de programas de capacitación técnica para la gestión en general y la reorganización de las funciones rectoras que quedarán en el nivel nacional (central) en materia de ordenación del territorio, las cuales se hallan en la actualidad esparcidas básicamente en tres ministerios: el MINDUR, el MARNR y el MTC. Este último aspecto se podría resolver con la creación de un ente central que ejerza tales funciones con relativa autonomía, o bien reunificando las mismas en un solo ministerio.

Foto: Pavel Bastidas

