
¿HACIA UNA CONTRARREFORMA URBANA?

En días pasados entró en vigencia la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, el nuevo marco legal a través del cual se encauzará nuestro desarrollo urbano. Ha sido presentado como un hito liberalizador, una suerte de espada de dos filos que por un lado corta el gordiano laberinto de la permisería paralizante y, por el otro, dará orden a la evolución de nuestras caóticas ciudades. Sin duda propósitos plausibles, pero vale la pena preguntarse si en verdad estos frutos podrían desprenderse, en medida significativa, del nuevo instrumento legal. Me inclino a una respuesta cuando menos de tono dubitativo, y creo que existen buenos argumentos para pensar que la nueva ley puede ser un mecanismo regresivo.

La ley está formada por diez Títulos, que agrupan un conjunto extenso de artículos (127) y capítulos. Ellos pueden considerarse en relación a los tres o cuatro grandes temas que toca la ley: la **planificación urbana**, el **régimen de propiedad del suelo**

urbano, y la **ejecución y control del desarrollo urbano**. Los últimos temas (ejecución y control) son los que han recibido mayor atención y serían aquellos donde está presente el carácter "liberalizador" de la ley. A pesar de su interés intrínseco —y de las dudas que tengo acerca de que la ley pueda realmente destrabar la permisería— centraré estos comentarios en los dos primeros temas, de relevancia obvia aunque paradójicamente parecen no ser motivo de preocupación importante.

En relación a la planificación urbana el objetivo central de la ley parece orientado a definir las funciones del **plan de ordenación urbanística** y de los **planes de carácter local**, todo ello dentro de un esquema jerárquico de planes territoriales (Capítulos II y III del Título IV). En este aspecto la ley tiene cuatro rasgos negativos: es exageradamente centralista, muestra una concepción rígida de la planificación, exhibe confusiones importantes entre los dos tipos de

planes, y por último, tiende a minimizar la participación ciudadana o vecinal en la confección de los planes urbanos.

El carácter centralista de la ley se concreta al otorgar la facultad de formular los planes de ordenación urbanística, el elemento clave en la estructura de planes urbanos contemplados (Artículo 14 del Título III), al poder central (Ministerio de Desarrollo Urbano). Y no debe pensarse que los planes de ordenación urbanística son sólo lineamientos de tipo genérico. Se trata de planes (Artículo 24, Capítulo II del Título IV), cuyo contenido es similar a los de un plan rector, donde se definen, entre otros elementos, el uso del suelo y sus intensidades, las zonas verdes, el sistema de vialidad primaria, la red de cloacas, el sistema de drenaje y el sistema de dotación de servicios comunales (culturales, educativos, etc).

Los planes urbanos locales (Artículo 34), están atados al plan de ordenación urbanística, siendo una simple traducción de los mismos a un grado de detalle mayor. Se produce entonces una curiosa situación: mientras existe un movimiento de reforma del estado tendiente, al menos en apariencia, a la descentralización y a otorgar mayor poder a aquellas instancias que tienen un contacto más directo con la población, la ley otorga al poder central la facultad de establecer los planes urbanísticos de todas nuestras ciudades. En este sentido ella representa un claro retroceso, una arista de la contrarreforma.

Por otro lado la concepción de planificación urbana que maneja la ley parece inadecuada y anacrónica. Los planes urbanos, que por su propia naturaleza se formulan para el largo plazo, se conciben como imágenes estáticas, no como instrumentos dinámicos; esto es, aproximaciones tentativas, cambiantes, sujetas a revisión continua y en estrecha conexión con su instrumentación práctica. Se trata de planes de corte "racionalista", similares a los que solían formularse a principios de los sesenta, con algunos aditamentos relativos a la diferencia que hacen los ingleses entre "planes estructurales" (*structural plans*) y "planes locales" (*local plans*).¹ A ello se agrega que la nueva ley relega a un plano secundario la participación del movimiento de vecinos en la planificación urbana. Sus opiniones, aun en el caso de los planes locales, no tienen carácter vinculante (Artículo 40). A pesar de las insuficiencias y limitaciones que pueda tener el movimiento vecinal, es justo reconocer el rol activo y altamente positivo que han tenido en la defensa del ambiente urbano y la calidad de la vida ciudadana. Por ello resulta difícil comprender el tratamiento marginal que les dispensa la ley.

El régimen de propiedad del suelo urbano es uno de los puntos nodales de toda la legislación urbanística moderna. Ello tiene razones obvias: sólo a través de controles que se orienten a señalar, la función social del suelo urbano es posible dar, dentro de rangos muy variados, coherencia al

1/ Al respecto resulta interesante comparar el texto *Development Plans, a manual on form and content*, Londres, 1970 (traducido en 1974 por el Instituto de Administración Local, Madrid, con el título de *Planes de Ordenación Urbana*), con el de la nueva ley de Ordenación Urbanística.

desarrollo urbano. La ley se refiere a este aspecto (Título V) con excesiva discreción, y excluyendo el Artículo 95, donde se establece la necesidad de formar "bancos de tierra" para la futura expansión urbana (lo cual es positivo), el articulado es un saludo a la bandera y una congelación del *status quo*. Esta ausencia es grave.

Venezuela tendrá serias dificultades para continuar financiando el desarrollo urbano a partir de recursos centrales, especialmente los bienes y servicios de tipo público. La perspectiva exportadora no es excesivamente alentadora, y el modelo centralista de distribución de recursos para la acción urbana ha demostrado ser cada vez más ineficaz, como era de esperarse ante la complejidad creciente de la urbanización. En este sentido la ley ha debido definir principios que permitiesen utilizar el recurso tierra como una palanca para el desarrollo.

Prácticamente todas las leyes urbanas modernas tienen un conjunto de disposiciones que permiten al sector público obtener recursos, destinados a financiar la urbanización, incidiendo sobre la renta territorial, partiendo del efecto valorizador que tiene la acción colectiva sobre los terrenos urbanos. En alguna medida estos recursos son los que permiten financiar las acciones urbanísticas. Estos aspectos son conocidos, existe bastante consenso, al menos teórico, acerca de los efectos negativos o monopolísticos que el régimen de la propiedad del suelo urbano ² puede tener en la ciudad, y sin embargo el tema es obviado en la

nueva ley.

Algunos comentarios a suerte de epílogo. La ley de ordenación urbanística puede leerse de muchas maneras, no todas sus disposiciones son negativas y es un instrumento relativamente complejo, cuyo efecto depende, en cierta medida, del espíritu con el cual se aplique y las normas complementarias. Sin embargo tengo la impresión de que es un documento decepcionante, desligado de las necesidades que impone nuestro acelerado proceso de urbanización. Quizás es un ejemplo para parodiar a Clemenceau: las leyes urbanas parecen un asunto demasiado serio para dejarlo en mano de los legisladores.

2/ La idea de la renta territorial como potencial obstáculo al desarrollo no es patrimonio exclusivo del pensamiento "radical". Basta leer las opiniones del padre del equilibrio general, L. Walras en su Teoría matemática del precio de las tierras y su compra por el Estado, para tener una idea del tipo de consideración que existe sobre el tema.

