



**EL MUNICIPIO COMO ESCENARIO DE PARTICIPACIÓN:
GESTION DE LA CIUDAD Y DIMENSION JURIDICA.
Una aproximación desde la diversidad de la República Argentina.**

Leopoldo J. Fidyka
Investigador, docente y consultor
Buenos Aires, República Argentina
E mail: lfidyka@yahoo.com.ar

RESUMEN

El trabajo explora desde la dimensión jurídica los puntos de contacto entre el planeamiento urbano y la participación ciudadana tomando como referencia la diversidad municipal argentina. Plantea la necesidad que la construcción de la ciudad de todas y todos, requiere la revisión de paradigmas, principios e instrumentos de actuación, para ello presenta un panorama del marco constitucional argentino, rescata algunas enseñanzas del derecho comparado compartiendo inquietudes en torno a los instrumentos necesarios para una gestión genuinamente integral de las ciudades.

Introducción:

En pos de la construcción de ciudad y ciudadanía con equidad, el presente documento parte de la inquietud de vincular al territorio con el derecho, recordando que éste es mucho más que normas y que no puede desligarse de sus fines, la búsqueda de justicia, la convivencia pacífica entre los hombres y el bienestar general. Entrado el siglo XXI resulta urgente el debate y búsqueda de caminos sustentables orientados al ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de las ciudades y a una exteriorización más concreta de la función social de la propiedad.

El camino se inicia con un planteo acerca de la dimensión jurídica del planeamiento urbano y la participación ciudadana, para realizar luego una aproximación al marco legal comparado, el análisis de una norma de una provincia Argentina sobre ordenamiento territorial teñida de escasa autonomía, para contraponerla a las enseñanzas del Estatuto de la República Federativa del Brasil. Por último como consideraciones finales, algunas conclusiones, disparadores y puntos de partidas para futuras y más exhaustivas aproximaciones.

La particular organización federal de la República Argentina determina un rico pero complejo entramado jurídico donde conviven municipios con diferente organización, potestades y régimen legal, por ello al trazar un panorama, se agrega como dificultad, que no puede hacerse una referencia a un sistema local único, sino por el contrario, a un esquema plural, dispar y heterogéneo, cuando no contradictorio, aún en los grandes temas de la agenda local.

En ese plano algunos interrogantes animan el trabajo:

- ¿Cómo se puede ir delineando el derecho a la ciudad? Y en ese marco si resultan suficientes paradigmas jurídicos tradicionales.
- ¿Qué papel puede cumplir el ordenamiento jurídico en el desarrollo territorial?
- ¿Cuáles son los elementos disponibles y necesarios en el marco jurídico de la Argentina para una gestión integral de la ciudad?

1. Planeamiento urbano, participación ciudadana y dimensión jurídica.

Existen pocas dudas acerca de la crisis urbana en América Latina, con componentes sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos, donde el crecimiento de la urbanización es acompañado por el deterioro de los servicios, la emergencia ambiental y la exclusión social, llegando a ser el continente más desigual del planeta. La situación trasluce una crisis de valores, por lo que la incorporación de nuevas dimensiones de análisis, el trabajo por renovados paradigmas de desarrollo, el fortalecimiento del capital social y los valores éticos adquieren amplia trascendencia (Kliksberg 2004).

Hoy más que nunca la ciudad requiere ser construida "para", pero "con" todas y todos, la instrumentación de procedimientos y programas, deben estar basados en nuevos paradigmas, principios y marcos de actuación. Donde entra en consideración, el abordaje del territorio, la ampliación de las decisiones en los asuntos públicos y hasta una revisión de los postulados jurídicos tradicionales.

Con razón se señala una creciente disociación entre los procesos de construcción de la ciudad y las necesidades y deseos reales de los ciudadanos, debiendo converger las líneas de reflexión sobre los modelos urbanos y sobre los prototipos para las tomas de decisiones por parte de los habitantes, por ello, uno de los retos centrales del urbanismo es el de articular formas, medidas y metodologías para la construcción de la ciudad como verdaderamente colectiva, (Verdaguer Viana - Cárdenas 2002)

El estímulo de la participación ciudadana en la ciudad requiere la revisión de algunos conceptos entrelazados: participación, ciudadanía y espacio público.

La participación como intervención activa y permanente en los asuntos públicos y plenamente orientada hacia estrategias de empoderamiento comunitario (en sentido de adquisición de capacidades), porque con el rótulo participativo, abunda en la región el encubrimiento de actuaciones clientelares, dependientes y cuando no autoritarias. Las herramientas metodológicas escogidas tienen un gran valor porque pueden contribuir al desarrollo, convivencia y armonía de los actores involucrados, al respeto de la expresión de los mismos, junto a la necesaria búsqueda de puntos de convergencia para la construcción común en el territorio. Por ello el planeamiento participativo y la planificación estratégica constituyen instrumentos privilegiados, aunque aún no hayan sido lo suficientemente reconocidos en los marcos jurídicos.

Por ciudadano no debe entenderse solamente a aquel individuo que goza de los derechos civiles y políticos de un Estado, y que desempeña los deberes inherentes a esa situación, un status meramente legal de contenido estático y definitivo, algo que concedido al individuo lo acompaña de una vez y para siempre, sino muy por el contrario la ciudadanía tiene vida, es un proceso social de construcción de los derechos civiles, políticos y sociales.

El concepto de ciudadano que tiene su origen en las revoluciones burguesas del siglo XVIII, creó un marco jurídico básico garante de la acción del gobernado en la sociedad, instaurando la juridicidad del "individuo" como sujeto particular respecto del Estado, que convierten en sujetos de derechos particulares como a la libertad, igualdad y a la propiedad privada. Ante su insuficiencia, se les fue sumando mediante una construcción no lineal ni acabada, otras generaciones de derechos.

En América Latina escenario permanente de la dialéctica de encuentro entre autoritarismo y democracia, con un alto grado de exclusión de inmensos sectores de la población, donde en algunos casos ni siquiera se alcanza el status mínimo formal de ciudadano, aparece oportuno revalorizar el concepto de ciudadanía, en la tarea de edificar democracias inclusivas y participativas que no se queden en referencias formales.

Para marchar en éste sentido se requiere un profundo fortalecimiento de la sociedad civil, de la capacidad asociativa de sus miembros, la promoción de los derechos humanos en toda su dimensión, y la búsqueda de mecanismos eficaces que permitan a todos los ciudadanos participar en la vida política, económica y social del Estado.

El espacio público debe ser entendido como res- pública o cosa de todos, por ello ante los avances del mercado el cual intenta colocarse como ordenador de la economía, el territorio y la sociedad; el papel de lo público se debe fortalecer y valorizar el trabajo

por los espacios compartidos y patrimonio cultural y natural común. La cosa pública en la ciudad representa también el compromiso con intangibles como la integración, la solidaridad o el respeto a la diversidad cultural. El espacio público puede ser entendido como una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo vocacionalmente igualitaria e integrador, (Borja, 2002). Así el autor, incorpora el derecho a la ciudad, el cual integra la gama de derechos complejos, que va más allá del derecho a la vivienda o la promoción de viviendas sociales; incluye entre otros, el derecho al lugar, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inserción a la ciudad formal.

Existen muchas referencias a la dualidad ciudad formal o informal, legal- ilegal etc., y constituye un punto de convergencia interesante entre urbanismo y derecho. Como bien se señala, ambas disciplinas tienen en común la aspiración de ser instrumentos de orientación para ordenar procesos sociales (Maldonado Copello 1999). Pero la creciente expansión de la ciudad informal o ilegal, señala a las claras de una insuficiencia de los marcos jurídicos al menos de contener y contemplar nuevas realidades.

El derecho a la ciudad y la gestión democrática de la misma, resulta muy distante del derecho individual a la propiedad, por ello también dentro del derecho resulta necesario la ruptura de algunos paradigmas dogmáticos- formalistas. Nuevas corrientes intentan cuestionar axiomas de la ciencia jurídica tradicional como el dogmatismo, la supuesta objetividad e igualdad formal (de desiguales reales). Se asume el derecho como una práctica social que viene a expresar un momento determinado del desarrollo de la sociedad que se manifiesta sin neutralidad y adquiere direccionalidad según las formas de la distribución efectivas del poder en la misma, pero sin dudas, puede contribuir a favorecer cambios sociales¹.

El absoluto derecho de propiedad demanda ser revisado e integrado con nuevos derechos, porque la ciudad es mucho más que un conjunto de "propietarios". Sin una clara y democrática idea de ciudad, resulta imposible la aplicación exitosa de herramientas de gestión, ya que directamente pueden servir para terminar legitimando situaciones a las que se pretende enfrentar.

Resulta auspicioso algunos esfuerzos internacionales en pos de la formalización del derecho a la ciudad porque ésta como un todo y de todos, requiere de nuevos paradigmas, modalidades y herramientas. A un territorio también se lo aborda, volviendo a las fuentes, tomando un contacto directo con su gente, agudizando el contacto, la apertura y el respeto por el otro, integrando visiones, saberes y perspectivas, para indagar acerca de la ciudad que merece ser vivida. Es decir, generar espacios democráticos, donde sean recuperadas acciones tan básicas pero necesarias como preguntar, escuchar, repensar, actuar, evaluar, que llevan a agudizar la capacidad de comunicación y comprensión en un escenario y un mundo de complejidad creciente.

¹ En algunas escuelas de derecho de Italia, Francia, Portugal y España y especialmente en América Latina (Brasil - *Derecho Alternativo*-, México, Colombia, Argentina -*a través de la Teoría Crítica*-) se vienen gestando corrientes de pensamiento que tienden a redefinir la juridicidad, (ya sea en cuanto ciencia, o en cuanto fenómeno social), y rever el derecho en sus múltiples relaciones con la política y con la sociedad.

2. Aproximación al marco jurídico de la República Argentina

a. Planeamiento local y participación en las constituciones argentinas

Como país federal, la Argentina organiza su estado en tres niveles: uno general, llamado federal o nacional, y dos territoriales. Estos últimos son los gobiernos provinciales, origen de la soberanía y de la organización estatal², y los gobiernos municipales que, constitucionalmente, derivan del ámbito provincial.

Como consecuencia de ello en el país no existe un sistema municipal único, sino un complejo y superpuesto entramado local signado por diferencias, de competencias, atribuciones, categorías y modalidades, que toma distinta configuración de acuerdo a las distintas provincias. Basta sólo mencionar ítems como los grados de autonomía, formas de organización y composición de los órganos locales, elección de autoridades, facultades propias, manejo de recursos, competencia territorial asignada, organismos de control, entre muchos otros, según lo que establecen las normas constitucionales y legales provinciales.

Todo ello se deriva en que la Constitución Nacional a diferencia de otros países, sólo incluye una mención referencial respecto de la institución municipal, cayendo su delimitación dentro de la esfera de las provincias, según el art. 5 del mencionado ordenamiento.

Recién con la reforma de la Constitución Nacional producida en el año 1994, se incorpora la autonomía local disponiendo el art. 123 que cada provincia dicta su propia constitución "asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Explorar el marco constitucional tiene su trascendencia: porque constituye la piedra angular del sistema normativo, es la base de todo el orden jurídico - político del Estado y determina los límites de sujeción a donde deben respaldarse las normas jurídicas inferiores. Conjunto que otorga espacios para imaginar pero que también señala límites.

Si se observa el mapa jurídico institucional del país aún hoy conviven provincias donde a sus municipios se les reconoce plena autonomía, con otras donde sus capacidades se encuentran muy limitadas, cercanas a una definición autárquica del municipio, a pesar de la fuerte y sostenida tendencia en el derecho provincial argentino a establecer la autonomía municipal desde la segunda mitad del siglo XX, proceso que se consolida con las reformas constitucionales luego de la recuperación democrática.

Esto repercute sobre las competencias generales de los municipios y muy especialmente sobre sus facultades en relación con temas de índole urbanística, donde en algunas provincias aparecen los gobiernos locales con capacidades cercenadas a pesar que se viene sosteniendo desde muchos años que la elaboración del planeamiento urbano y la realización del ordenamiento urbanístico, constituye materia plenamente municipal³.

² Argentina cuenta con 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³ Esto ya fue expresado por ejemplo en el Segundo Congreso Iberoamericano de Municipios realizado en Lisboa en el año 1959 y más recientemente en varias Declaraciones de la UIM.

La diversidad antes descrita se manifiesta en temas de amplia trascendencia para la temática en cuestión, como respecto a la competencia territorial de los municipios:

La doctrina jurídica enseña que el territorio constituye uno de los elementos esenciales del municipio junto a la población y el poder, definiéndoselo como el sitio o lugar donde se asienta la población y el ámbito espacial donde ejerce el mismo su poder político. Los sistemas territoriales adoptados por las provincias para determinar la competencia territorial (radio o término de los municipios) varían notablemente. Pueden ser sintetizados en dos tipos: el sistema *partido, condado o departamento* y el sistema de *ejido urbano o villa*, aunque existen fórmulas intermedias.

En el sistema de *partido o condado*, la totalidad del territorio provincial aparece municipalizado o dividido en áreas que caen dentro de la cobertura de algún municipio. Comprende áreas urbanas como también rurales, e incluso caen dentro de sí, poblaciones menores.

Esta modalidad se adecua mejor a un proceso de planificación, permite una mayor amplitud en cuanto a la financiación de servicios que brindan las comunas, pero por otro lado, se la ha criticado por la sobrecarga de tareas a los municipios en extensos territorios como así también que subordina centros urbanos menores a la ciudad cabecera del partido o departamento. Resulta más compatible con las acepciones que conciben a los municipios como meras delegaciones administrativas y es adoptada en unas pocas provincias.

En el sistema de *ejido urbano o villa*, la competencia comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales, incluyendo a veces una proyección del área urbana, quedando espacios territoriales fuera del alcance de la competencia municipal. Esta ordenación permite precisar el ejercicio de las funciones municipales y tiende a preservar la autonomía de los municipios, pero crea a su vez, la necesidad de una mayor articulación de funciones y competencias como por ejemplo en materia de poder de policía. Este último con variantes, es el sistema adoptado para sus municipios por una amplia mayoría de provincias argentinas.

Del análisis de las constituciones provinciales, según Hernández, se aprecia en materia de competencia territorial, la distinción entre el sistema de ejido urbano y del condado, departamento, uno ecléctico al que denomina "especial", porque partiendo básicamente del primero, posibilita que la Legislatura provincial extienda la competencia sobre todo el departamento o hasta que existan radios colindantes respectivamente, de allí surge el siguiente panorama:

Cuadro 1. Competencia territorial (según clasificación de A. M. Hernández).

	Constituciones
Ejido urbano o Villa	<i>Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego.</i>
Condado, Departamento o distrito.	<i>Buenos Aires, La Rioja, Mendoza</i>
Sistema especial	<i>Corrientes, Río Negro.</i>

Por lo tanto el espacio de actuación de los municipios varía en función de los distintos tipos de competencia territorial asignada, cambiando sensiblemente la extensión de donde se despliegan sus facultades en materia urbanística.

Una aproximación a esa temática en las constituciones provinciales señala paradójicamente que no todas las provincias reconocen en forma explícita competencias urbanísticas a los gobiernos locales.

Del conjunto de las que sí lo hacen, algunas de ellas simplemente disponen el dictado de ordenanzas municipales en materia de urbanización (San Juan), o entender en todo lo relativo a edificación, tierras fiscales o municipales (Misiones). También aparece el dictado de códigos como de planeamiento y edificación (Catamarca) o urbanístico (San Luis) o de planeamiento urbano, ambiental y urbanización (Ciudad de Buenos Aires).

Un conjunto de constituciones se refieren a distintas formas de planificación: establecen entre las atribuciones y funciones de los municipios la de regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios (Córdoba), planes de desarrollo urbano y rural (Tierra del Fuego); planes edilicios (Tucumán) o planes reguladores o de remodelación integral que satisfagan las necesidades presentes y las previsiones de su crecimiento, (Río Negro).

Jujuy dispone que está a cargo de sus municipios la planificación, gestión y ejecución del desarrollo y ordenamiento urbano y con mayor amplitud la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires la definición de un Plan Urbano y Ambiental que constituye la ley marco a la que deben ajustarse el resto de la normativa urbanística y las obras públicas, asimismo incorpora al concierto constitucional el planeamiento estratégico.

Cuadro 2. Competencias locales en materia de urbanismo según las constituciones provinciales.

	Constituciones	
Atribuciones sobre urbanismo	<i>Corrientes, Salta, San Juan, San Luis.</i>	
Atribuciones sobre edificación y tierras	<i>Catamarca, Chubut.</i>	
Códigos	Planeamiento y Edificación.	<i>Catamarca</i>
	Urbanístico.	<i>San Luis</i>
	Planeamiento Urbano, Ambiental y Edificación.	<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i>
Planes urbanísticos, edilicios y de ordenamiento	<i>Córdoba, Chaco, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Tucumán.</i>	
Planes de desarrollo urbano	<i>Tucumán</i>	
Planes de desarrollo urbano y rural.	<i>Catamarca, Tierra del Fuego.</i>	
Planes reguladores	<i>Corrientes, Formosa, Río Negro, Santa Cruz.</i>	
Plan urbano ambiental	<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>	
Plan Estratégico	<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>	
No explicitan competencias urbanísticas	<i>Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Santa Fe, Santiago del Estero.</i>	

Por lo tanto, es muy dispar, el tratamiento urbanístico en las constituciones, cosa que también ocurre con la participación, la cual en forma creciente fue apareciendo en ellas,

tanto como principio genérico orientador de las políticas públicas locales, en el marco de los procesos específicos de ordenamiento territorial y a través de canales o mecanismos concretos para materializarla.

La Provincia de Formosa establece que el gobierno municipal deberá ser representativo, participativo y social, también aparece en forma extendida el fomento de la participación ciudadana entre las funciones de los gobiernos locales, (Ej. Chubut, Salta, Jujuy); ésta última dispone que sus municipios asegurarán la mayor y eficaz participación de los vecinos en la gestión de los intereses públicos. En sólo un par de ellas, aparecen también principios específicos orientados al involucramiento de los ciudadanos en materia de ordenamiento territorial:

La Ciudad de Buenos Aires con grandes participativos en su carta magna, por ejemplo se obliga a desarrollar en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Como así también que su Plan Urbano y Ambiental antes mencionado deberá ser elaborado "*con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias*"⁴.

Río Negro fija pautas para el uso del suelo y regulación del desarrollo urbano y rural para ser seguidas tanto por la Provincia como por sus municipios. Entre esas directrices establece que la ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de "*la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica*"⁵.

En cuanto a los mecanismos concretos de participación ciudadana en temas territoriales no en forma muy extendida, aparecen consultas populares, audiencias públicas, el presupuesto participativo y el planeamiento estratégico.

Por ejemplo la convocatoria obligatoria a consulta popular por temas de modificación de límites territoriales de los municipios (Salta) o para los casos de escisión o fusión de ellos (San Juan, Córdoba, Neuquén, Chubut, Río Negro).

La audiencia pública que constituye una instancia a través de la cual los ciudadanos proponen a la Administración Municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales, o reciben de ésta información de las actuaciones político- administrativas en forma verbal y en unidad de acto, posee reconocimiento constitucional en la Ciudad de Buenos Aires, La Rioja, y Neuquén.

Esta última dispone en su reciente reforma, que sus municipios la pueden convocar para debatir asuntos concernientes al interés público y al bienestar general, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes, derivando en la ley el establecimiento de su procedimiento y los casos en que resulte obligatoria su realización.

Algunas veces toma la modalidad de obligatoria para el análisis del presupuesto, o para el tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano,

⁴ Art. 29 Constitución Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁵ Art. 74 inc. 2 C.P de Río Negro.

emplazamientos industriales o comerciales o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos, o cuando la iniciativa cuenta con "la firma del medio por ciento del electorado de la ciudad o zona en cuestión", y asimismo para casos de evaluación de impacto ambiental, entre otros, (Ciudad A. de Buenos Aires).

La constitución de la Ciudad de Buenos Aires incluye también el presupuesto participativo y el planeamiento estratégico.

Respecto al primero, sienta sus bases al establecer el carácter participativo del presupuesto, aunque dispone que una ley reglamentaria deberá fijar "los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos".⁶ Asimismo en el ámbito de sus Comunas -unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial-, prevé la conformación de un organismo consultivo integrados por representantes de entidades vecinales, no gubernamentales, redes y otras formas de organización, teniendo entre sus funciones la participación en la elaboración de propuestas y la definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas para su jurisdicción.

También contempla la periódica realización de planes estratégicos consensuados que "ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad" y para esos fines instituye un Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por distintas instituciones y organizaciones sociales representativas de la ciudad.

Cuadro 3. Principios y mecanismos participativos relacionados con temas territoriales.

		Constituciones
<i>Principios:</i>		
Promoción de la participación en el ámbito local	<i>Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i>	
Participación en materia de ordenamiento territorial	<i>Río Negro, Ciudad A. de Buenos Aires.</i>	
<i>Mecanismos:</i>		
Consultas populares	Delimitación y modificación de límites municipales	<i>Salta</i>
	Anexión o Fusión de municipios	<i>Córdoba, Chubut, Neuquén, Río Negro, San Juan</i>
	Escisión o segregación	<i>Neuquén, San Juan, Río Negro.</i>
Audiencia pública	<i>La Rioja, Neuquén, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i>	
Presupuesto participativo	<i>Ciudad A. de Buenos Aires.</i>	
Planeamiento estratégico	<i>Ciudad A. de Buenos Aires.</i>	

Recapitulando, el marco jurídico para el desarrollo de políticas locales de ordenamiento territorial ante la ausencia de contenidos específicos en la constitución federal, está configurado en su estrato superior de la pirámide jurídica por las intermitentes disposiciones de las constituciones provinciales y las respectivas leyes dictadas en consecuencia en las distintas provincias argentinas. Estas leyes provinciales referidas a

⁶ Art. 52 Constitución Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

la regulación del ordenamiento territorial y uso del suelo, reflejan respecto a los municipios distintos tipos de capacidad y atribuciones en función de la naturaleza jurídica que para ellos adopta cada provincia, por lo tanto sus atribuciones en materia urbanística son directamente proporcionales con el grado de autonomía reconocida.

Cuadro 4. La autonomía municipal en las constituciones argentinas.

Constitución Nacional Art. 123 (incorporado por la reforma del año 1994)		<i>"Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".</i>
Constituciones		
a) Provincias con reconocimiento de la autonomía municipal		<i>Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán.</i>
	Sus municipios han sancionado Cartas Orgánicas Municipales	<i>Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego,</i>
	Sus municipios no han sancionado Cartas Orgánicas Municipales	<i>Formosa, La Pampa, Santa Cruz, Tucumán,</i>
b) Provincias que aún no reconocen la autonomía municipal		<i>Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe</i>

Como se planteó al comienzo, a pesar del claro mandato federal varias provincias, aún no reconocen plenamente la autonomía municipal, ni menos aún sus gobiernos locales están facultados para sancionar sus cartas municipales y ello tiene una incidencia muy concreta en materia urbanística, por lo que resulta muy interesante detenerse en el marco jurídico de una de ellas.

b. El caso de la Provincia de Buenos Aires.

La Provincia de Buenos Aires que cuenta con más de 13 millones de habitantes, lo que representa casi un tercio de la población total del país, posee 134 municipios; tiene como marco normativo en la temática el Decreto-Ley 8912, al que se denomina Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, el cual si bien fue sancionado en época de facto, sufrió modificaciones, pero paradójicamente aún sigue en vigencia. El mismo resulta fuertemente centralista y agudamente restrictivo de las capacidades locales, destacándose además por algunas omisiones.

Esa norma común a todos sus municipios, más allá de dimensiones y particularidades específicas, rige el ordenamiento del territorio y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, sosteniendo que la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y que será obligatorio para cada partido o distrito como instrumento sectorial.

Concibe por proceso de planeamiento físico, al conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la

adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias.

Dispone que el proceso de planeamiento se instrumenta mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento⁷, el cual organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria, a la cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado.

La norma establece una amplia injerencia provincial en asuntos locales: al respecto enfatiza que las ordenanzas municipales correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento podrán ser sancionadas por el órgano deliberativo local, *"una vez que dichas etapas fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, el que tomará intervención, previo dictamen de los organismos provinciales competentes"*. Esta intervención se la justifica tanto, para la verificación del grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el gobierno provincial para el sector, con las orientaciones de los planes provinciales y regionales, el grado de compatibilidad de las mismas con las de los municipios linderos; como así también para comprobar si se ajustan al marco normativo referencial dado por la ley y sus disposiciones reglamentarias⁸.

Se requiere también aprobación del Poder Ejecutivo provincial para distintas situaciones como, la modificación de la denominación de centros urbanos, la ampliación de áreas urbanas, creación o ampliación de zonas de usos específicos o reestructuración de áreas constitutivas de un núcleo urbano, entre otros; viene a consagrar así una tutela o control sobre los gobiernos locales claramente alejada de los principios de autonomía municipal.

Respecto a la participación, resulta interesante algunos objetivos que invoca, entre los que se encuentran la salvaguarda de los intereses generales ante excesos especulativos y otros relacionados con el involucramiento de la ciudadanía. En éste sentido dispone concretamente que entre los propósitos del ordenamiento territorial se encuentra el de posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso, como medio de asegurar *"que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades"*, y a su vez propiciar y estimular la generación de una *"clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales"*.

Lamentablemente estas buenas intenciones no se traducen en herramientas o mecanismos concretos de participación, careciendo el mencionado ordenamiento de los más elementales canales de información, consulta e involucramiento de los ciudadanos.

A esta norma se ha criticado desde varios sectores, demandándose su actualización para pasar a incorporar nuevos instrumentos de gestión del territorio, un enfoque

⁷ Las etapas son: 1) Delimitación preliminar de áreas; 2) Zonificación según usos; 3) Planes de ordenamiento municipal; 4) Planes particularizados, según lo dispone el art. 75 de la norma.

⁸ Art. 83 del Decreto Ley 8912.

participativo y descentralizado del proceso de planeamiento urbano, criterios de ocupación del suelo y densidad adaptados a las distintas realidades sociales y regionales, y que incluya asimismo la formulación de instancias locales e integrales de gestión y planificación del uso del suelo.

El mismo Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires destaca determinados efectos negativos, carencias o aspectos obsoletos de este instrumento legal, como una atención diferenciada de la normativa respecto a las urbanizaciones especiales y al mismo tiempo la falta de toda mención explícita al uso del suelo por parte de sectores que construyen el hábitat social⁹, la inexistencia de mecanismos de expropiación y recuperación de plusvalías y puntualmente *"la centralización excesiva y burocrática en los mecanismos establecidos para la aprobación de los planes"*, la cual ha conspirado contra la necesaria agilidad y adaptación a condiciones locales que requieren los procesos participativos de planeamiento, generando inseguridad jurídica, y colaborando con la dualización urbana entre la ciudad "formal" y la "informal"¹⁰.

En otras provincias argentinas, la situación es diferente, aún así son pocos los municipios que cuentan con planes urbanos y muchos de aquellos que lo poseen carecen de actualización.

El ejemplo consignado constituye una muestra de como un marco jurídico poco adecuado e invasor de las competencias locales, puede ser un gran obstáculo para la consolidación de ciudades inclusivas. La República del Brasil, en materia de políticas de desarrollo urbano local, ofrece una normativa innovadora la cual brinda valiosos aportes, algunos de los cuales a manera de referencia, resulta menester poner en consideración.

3. Algunas enseñanzas del Estatuto de la Ciudad de Brasil.

La organización política- administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios todos autónomos en los términos de la constitución, la cual a diferencia de la Argentina, delinea importantes rasgos de sus gobiernos locales.

La constitución federal de 1988 explicita importantes principios y derechos para el desarrollo humano integral e incorpora amplias temáticas, donde aparece también la participación popular, tratamiento de la ciudad y directrices para la política urbana municipal.

Al respecto dispone que el Poder Público Municipal, ejecuta la política de desarrollo urbanístico, la cual tiene por objeto ordenar el pleno desenvolvimiento de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de las personas, debiendo los municipios de más de 20 mil habitantes elaborar un Plan Director, y que la propiedad urbana

⁹ Sin embargo contiene un amplio reconocimiento y reglamentación de nuevas urbanizaciones privadas como los denominados "clubes de campo".

¹⁰ La "ciudad formal", que cumple con la normativa (mayoritariamente "formalizada" a partir de "ajustar la normativa" a posteriori del cambio de uso del suelo) y la "ciudad informal", de desarrollo espontáneo, masivo, sin encuadre, extraído del documento *"Decreto 8912/77: Una mirada sobre el estado de la cuestión"*, Arq. Marcelo Corti, Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, 2001.

cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el mismo, entre otros importantes consideraciones y herramientas en torno a la cuestión¹¹.

Uno de los grandes avances de su Constitución es la incorporación de la participación de los ciudadanos en las decisiones de interés público, lo que se traduce para sus municipios que al sancionar su ley orgánica de organización deben contemplar entre otras cuestiones la cooperación de las asociaciones representativas en el planeamiento municipal y la iniciativa popular para proyectos de ley de interés específico del municipio, de la ciudad y de los barrios a través de la manifestación de, por lo menos, cinco por ciento del electorado¹².

Aquellos principios constitucionales fueron desplegados mediante la sanción en el año 2001 de la ley N° 10.257, conocida como Estatuto de la Ciudad. Esta norma al reglamentar los contenidos constitucionales reúne disposiciones relativas a la acción del poder público para la reglamentación de uso de la propiedad urbana, en pos del interés general, el bienestar de todas las personas velando asimismo por el equilibrio ambiental. No sólo regula el proceso de uso, ocupación y división del suelo urbano, sino también otorga soporte adecuado a las prácticas de gestión urbana.

Entre sus principios se destacan la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, la gestión democrática, garantizando la participación de la población y organizaciones representativas de varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, lo que se materializa mediante el reconocimiento de una gama de instrumentos y canales específicos.

Al Plan Director, el cual debe ser aprobado por ley municipal, se lo considera el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana, debiendo englobar al territorio del municipio "*como un todo*". Determinando así el poder político la medida del equilibrio entre distintos factores e intereses individuales y colectivos en cuanto a la utilización del suelo urbano.

En el proceso de elaboración y fiscalización de su implementación los poderes municipales se ha de impulsar entre otros, la promoción de audiencias públicas y debates, el acceso a la información pública, mediante la publicidad de los documentos e informes producidos. Las mismas se suman al conjunto de herramientas para garantizar la gestión democrática de la ciudad, como la conformación de órganos colegiados consultivos, la iniciativa popular legislativa, la realización de consultas públicas y la gestión presupuestaria participativa, "*como condición obligatoria para su aprobación por la Cámara Municipal*"¹³. Tampoco se debe olvidar puntuales instrumentos urbanísticos y entre ellos, la inclusión de los estudios previos de impacto ambiental (EIA) y de impacto de vecindad (EIV), junto a la asistencia técnica y jurídica para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos entre otras.

La ley nacida de un amplio debate y de la confrontación de miradas y prismas divergentes, se destaca por una visión interdisciplinaria e integral de la cuestión urbana

¹¹ Art. 182 y 183 de la Constitución Federativa del Brasil.

¹² Según el art. 29 incs. XII y XIII de la Constitución.

¹³ De acuerdo al art. 44 del mencionado Estatuto.

y el territorio, posee sólidos y comprometidos principios democráticos, participativos, integradores y sustentables que con congruencia logran traducirse en instrumentos concretos, dejando márgenes para su adaptación a las distintas realidades locales.

Su importancia radica en el marco conceptual consolidado, ya establecido en la constitución, donde el principio de la función social de la propiedad encuentra una fórmula consistente: el derecho de propiedad inmobiliaria urbana está asegurado desde que cumple su finalidad social, que a su vez está determinada por la legislación urbanística municipal. Por lo que es función del gobierno local promover el control del proceso de desarrollo urbano a través de la formulación de políticas de ordenamiento territorial, en las cuales los intereses individuales de los propietarios necesariamente coexisten con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad como un todo (Fernandes, 1998).

Constituye un significativo avance para sus municipios y demuestra como un instrumento legal *-para nada neutro-*, si es acompañado por acciones consecuentes que traduzcan sus postulados en prácticas, puede contribuir decididamente a la transformación social y al fortalecimiento democrático.

4. Consideraciones finales

Las normas no son neutras, mandan, sugieren, pero también callan y otorgan...

El ordenamiento jurídico, constituye una herramienta muy importante para el efectivo despliegue de la gestión territorial, debe adaptarse a las nuevas necesidades retos y desafíos de los gobiernos locales y de sus habitantes. Hoy más que nunca el desarrollo local no puede depender de buenas intenciones, acciones individuales o la voluntad de gobernantes, sino por el contrario debe apoyarse en marcos jurídicos institucionales sólidos y progresistas.

Pero el problema no puede reducirse al marco normativo, en escenarios como el de América Latina de divorcio entre proclamación y ejercicio y falta de correspondencia entre la institucionalidad formal e informal, por ello entra en consideración la posibilidad de construcción de capacidades colectivas que propicien en la práctica cambios reales. El Estado en todo sus niveles no puede estar al margen, en ese plano los gobiernos locales tienen una responsabilidad ineludible: desarrollar las capacidades para orientar e influir en el proceso de aprendizaje social que conlleva a la vigencia de una institucionalidad acorde a los retos que el entorno plantea (López, Tecco, 2003). Las falencias no son sólo de arquitectura jurídica sino mucho más profundas, derivan de debilidades de cultura democrática.

A su vez, las normas expresan también imaginarios y modelos de sociedad deseados, por ello no pueden ser generadoras -por acción u omisión- de exclusión e ilegalidad urbana. En materia de gestión del territorio local, en líneas generales la República Argentina requiere la actualización de su normativa y la incorporación de nuevas herramientas urbanísticas y modalidades de participación, pero la cuestión local tropieza con la fragmentación (no sólo de regímenes sino también de criterios) y en muchos casos con la falta de autonomía y de explicitación de canales participativos.

Existe una estrecha relación entre ordenamiento territorial y participación ciudadana, con el reconocimiento de la autonomía municipal. No resulta lo mismo la gestión en ciudades con marcos legales dotadas de fuertes limitaciones para los gobiernos locales y con una total ausencia de contenidos participativos, que en otras, donde sus contenidos reconocen la autonomía municipal y ofrecen amplios canales para la participación de sus ciudadanos. Lo paradójico, es que estas diferencias se dan dentro de un mismo país, que cuenta con una rica diversidad jurídica federal, pero que debe aprender a garantizar derechos mínimos en cabeza de todos sus ciudadanos y a construir consensos en la fijación de denominadores comunes para un mejor diseño y continuidad de las políticas. Por ello, la autonomía no debe ser sinónimo de atomización, y ésta última suele ser tan perjudicial como la uniformidad local.

Tampoco se debe caer en soluciones mágicas o trasplantadas, en función que en la Argentina la configuración del régimen municipal integra la órbita de las provincias, no sería una opción viable por su colisión con el ordenamiento constitucional, una ley federal que regule el ordenamiento territorial municipal¹⁴, en el actual contexto, de no mediar reforma constitucional, son las propias provincias las que deben impulsar los

¹⁴ Como la solución adoptada en el Brasil a través de su Estatuto de la Ciudad, el cual sin embargo no deja de servir de claro modelo de referencia.

cambios en su legislación interna¹⁵, pero ello no obsta a puedan llegarse a nivel federal acuerdos superadores (incluso de carácter normativo) sobre la importancia, necesidad y alcance de las reformas al menos en materia urbanística local.

Más allá de las diferencias y competencias, hace falta generar espacios de encuentro que contribuyan a cotejar miradas, integrar saberes y construir criterios comunes, por ello despojados de preconceptos, resulta necesario con urgencia repensar el rol de los municipios, sus aspectos relacionales y las nuevas herramientas que necesitan para los actuales desafíos de cara a una gestión urbana integral.

En ese sentido, a la hora del diseño de políticas públicas resulta oportuno aprender cada vez más a escuchar a la gente, incorporando sus visiones y extrayendo de sus necesidades y deseos, muchas de las respuestas, y en el marco de la diversidad municipal argentina empezar a construir presupuestos mínimos en aquellas cuestiones que garanticen mejoras en la calidad de vida, para edificar con solidez ciudades "de" y "para" todas y todos.

¹⁵ Aunque se debería explorar su compatibilidad con los contenidos del actual Código Civil, el cual sí es materia federal.

Bibliografía consultada:

BORJA, Jordi: "*Ciudadanía y Globalización*", Centro de Documentación en Políticas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Serie Documentos 29, Buenos Aires, Argentina, 2002.

CARCOVA, Carlos: "*Teorías Jurídicas Alternativas*", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1993.

EIRAS de OLIVEIRA, Isabel Cristina: "*Estatuto da Cidade para compreender...*" Área de Desenvolvimento Urbano y Medio Ambiente, Instituto Brasileño de Administración Municipal IBAM, Río de Janeiro, Brasil, 2001.

FERNANDES, Edesio: "*Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del derecho Urbanístico en Brasil*", Cuaderno de Documentación e Información Municipal N° 49, Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM, Granada, España, 2006.

FIDYKA, Leopoldo: "*La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina*", Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior, Bs. As., Argentina, 1995.

FIDYKA, Leopoldo: "*Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales*". Serie Síntesis, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM, Granada, España, 2006.

HERNANDEZ, Antonio: "*Derecho Municipal*", Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1997.

KIIKSBERG, Bernardo: "*Más Ética, más Desarrollo*", Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina, 2004.

LOPEZ, Silvana, TECCO, Claudio: "*El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad local*", ponencia presentada en el 2do. Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en Córdoba, Argentina del 27 al 29 de noviembre de 2003.

MALDONADO COPELLO María Mercedes: "Ordenamiento jurídico y ordenamiento Urbano", Revista Territorios, 1999, Cuaderno de Documentación e Información Municipal N° 49, Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM, Granada, España, 2006.

ROSATTI Horacio y otros: "*La Reforma de la Constitución*", Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe Argentina, 1994.

VERDAGUER VIANA - CÁRDENAS, Carlos: "*Por un Urbanismo de los Ciudadanos*", Cuaderno de Documentación e Información Municipal N° 49, Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM, Granada, España, 2006.

ZARINI, Helio: "*Constitución Argentina: Comentada y Concordada*", Editorial Astrea, 1° reimpresión, Bs. As., 1998.