

SECCIÓN V
RESEÑAS Y COMENTARIOS

Instrumentos para la gestión municipal

Álvaro Chirino¹

Las ciudades han buscado permanentemente llevar adelante su gestión municipal por medio de instrumentos como normas y reglas, formales y convencionales, a través de las cuales regular la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano. Así, se diseñaron normas específicas para el derecho de propiedad de los inmuebles y normas orientadas a la regulación de la apropiación del suelo y sus usos. Entre las normas dirigidas a la regulación de las prácticas urbanas, figuran los reglamentos de tránsito y la regulación del transporte público; los usos, el equipamiento, el cuidado y vigilancia de los parques, plazas y paseos; el mobiliario urbano y las obligaciones de los particulares respecto a la limpieza y cuidado de las aceras situadas frente a los inmuebles que habitan o que utilizan para diferentes fines; las actividades comerciales y de servicio que se desarrollan en la vía pública y el dónde, cómo y cuándo tales actividades podrán ser llevadas a cabo; las características de los anuncios publicitarios y comerciales que se ven desde el exterior o que están situados en vías públicas; los horarios de funcionamiento, las características, localización y normas de funcionamiento de los locales públicos destinados al consumo de alimentos y bebidas, la música, el baile, los espectáculos; los comportamientos permitidos en la vía pública, entre otros.

Es evidente que la actitud ciudadana de desconocimiento de la norma desnuda una realidad preocupante. Más aún cuando se comprueba, por ejemplo, que la estructura institucional establecida para el otorgamiento de permisos municipales como son las licencias de construcción, licencias ambientales, planos de uso de suelo, patentes de funcionamiento de actividades económicas, es sólo un montaje ya que en la práctica estas licencias tienen muy poco o ningún efecto ordenador en la producción de la ciudad.

Precisamente estos temas son abordados por la arquitecta Ingrid Wichtendahl, asesora del gobierno municipal de Santa Cruz de la Sierra, en el libro *Tres herramientas para la gestión territorial transparente y con resultados*², referente de este comentario. En el trabajo plantea tres herramientas para la gobernanza y la gestión territorial transparente y con resultados, con el fin de mejorar la capacidad de gestión urbana y fortalecer a los gobiernos municipales. La autora considera como medida fundamental la construcción de una plataforma institucional constituida por un nuevo sistema de información digitalizada, un nuevo soporte legal, y la educación y cultura ciudadana para la vida urbana.

SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG)

La base de datos gráfica y alfanumérica, con un Catastro Territorial Multifinalitario, es la herramienta fundamental de la gestión territorial, según Ingrid Wichtendahl, toda vez que nuestras ciudades se ven cada vez más afectadas por el descontrol, la escasa transparencia del proceso urbano, y la consecuente informalidad urbana y deterioro ambiental y paisajístico.

En tal sentido, es indispensable y urgente que el municipio cuente con un SIG y un catastro moderno e integrado con una base de datos que reúna la información sobre el registro y la propiedad del suelo, características físicas, modelo econométrico para la valoración de

propiedades, zonificación, transporte y datos ambientales, socioeconómicos y demográficos, configurando una herramienta de planificación que puede usarse a nivel local, regional y nacional con la finalidad de abordar asuntos relevantes como la expansión urbana, la erradicación de la pobreza, las políticas de suelo y el desarrollo comunitario sostenible. Por este motivo, y para asegurar el interés público, el gobierno municipal no debe perder ni delegar el control de la información de su territorio que es la base de una gran parte de su recaudación tributaria y de uso imprescindible en cualquier plan operativo de desarrollo urbano.

A continuación recupero algunos de los fines, efectos y ventajas que supone para el municipio cruceño contar con un SIG y un Catastro Territorial Multifinalitario:

- La tributación municipal ganará en transparencia y justicia tributaria al contar con datos reales del valor del suelo y de las mejoras existentes, los cuales no podrán ser manipulados o alterados por los funcionarios.
- Mejorará la recaudación de los Impuestos Municipales de Bienes Inmuebles (IMBI) gracias al registro de la totalidad de los inmuebles, tanto de la zona urbana como rural. En la actualidad sólo alrededor del 28% de los inmuebles urbanos registrados pagan impuestos. Estos porcentajes son inadmisibles para una ciudad, puesto que los estándares internacionales están entre el 85 al 90%. Con relación a los inmuebles rurales no tenemos datos referenciales, ya que el catastro rural es casi inexistente.
Con la aplicación del sistema de cobro de impuestos a través de la notificación de la boleta en el domicilio del titular catastral, se ganará en seriedad institucional y comodidad para el contribuyente. Este sistema de cobro, normal en cualquier ciudad, equipará al gobierno municipal con las cooperativas de servicios públicos de nuestro medio que cuentan con Bases de Datos, SIG, de sus usuarios desde la década de los 90. La certeza en las proyecciones de las recaudaciones por el IMBI, redundará en la toma de decisiones para planes y proyectos con el financiamiento asegurado.
- Existirá equidad en la distribución de los recursos cuando el sistema de información geográfica pueda determinar con precisión la capacidad de recaudación del municipio e identificar claramente su ubicación.
- Se ganará en seguridad jurídica para el mercado inmobiliario que precisa de la protección institucional para impedir que se compren o vendan inmuebles inexistentes o de características distintas a las definidas en los contratos.
- Existirá transparencia en la gestión y en el manejo de las áreas de equipamiento social. El registro idóneo del patrimonio inmobiliario municipal acabará con el manejo corrupto de las áreas verdes y en custodia, práctica corriente de funcionarios municipales y de la judicatura, y anhelo de muchos aspirantes a servidores públicos. Al existir una base de datos fiable, no se expropiarán terrenos inexistentes como el caso del Plan 3.000.
- Un sistema de archivo eficiente de catastro proporcionará la necesaria información parcelaria, sobre todo cuando la estructura de la base de datos alfanumérica almacena y rescata datos históricos, optimizando así el trabajo de planificación.
- La titulación de tierras en los programas municipales de regularización masiva o en trámites judiciales individuales a través de la figura jurídica de usucapión, se hará realidad mediante el catastro territorial que proporciona los datos fidedignos para establecer el tiempo de la posesión pacífica sobre el inmueble.
- El visado y extensión de los planos de mensura y uso de suelo se facilitará enormemente con la cartografía digital tanto para las personas privadas como para las obras municipales ya que proporcionará la información básica para ser comprobada y

validada por el profesional responsable. En los procesos de expropiación, mediante la información catastral, se reducirán los plazos para expropiar los inmuebles para las obras de desarrollo urbano al aportar información inmediata sobre su emplazamiento, superficie, características y valor.

- La cartografía y base de datos digitalizada, la ortofoto y la imagen satelital del territorio permitirán a los gobiernos municipales tener una cartografía precisa que represente la realidad del territorio y abarque toda la jurisdicción municipal. Actualmente la cartografía es incompleta porque se basa únicamente en la información topográfica obtenida de los urbanizadores.
- La cartografía con curvas de nivel facilitará el estudio y diseño de las obras de drenaje y proporcionará datos de niveles más ciertos para la construcción de los inmuebles.
- El catastro territorial permitirá corregir las irregularidades urbanas. Como se ha apuntado anteriormente, la ciudad de Santa Cruz es un muestrario de informalidad y desacato a las normas municipales y del medio ambiente. El gobierno municipal no ejerce ningún control en la ciudad, y ésta crece totalmente desprotegida de fiscalización del cumplimiento de los planes directores y códigos urbanísticos. La norma establecida, en la mayoría de los casos, sólo sirve como un medio de exacción por parte de algunos funcionarios corruptos.
- En el control de la edificación, la base de datos territorial será la herramienta esencial para efectuar un seguimiento eficaz del cumplimiento de las normas. Con el registro de las construcciones en la base de datos recién se podrá completar el procedimiento de aprobación de las construcciones en dos etapas: primero, la aprobación provisional del proyecto y, luego, previa inspección final de obra, la aprobación definitiva de la construcción ya ejecutada para proceder a su registro catastral y extender el Certificado de Habitabilidad.
- El control del proceso de urbanización y de la expansión territorial se podrá ejercer gracias a la cartografía precisa y la base de datos territorial permitirá determinar dónde se encuentran los asentamientos clandestinos o dónde se pretende crear nuevos loteos. También, con la Base de Datos Territorial (BDT) se podrá implementar programas y procedimientos para fiscalizar que las actividades económicas en el municipio se realicen cumpliendo con las normas urbanísticas, de seguridad, uso de suelo, higiene y salubridad vigentes.
- El control de los terrenos baldíos o lotes de engorde es otro de los problemas urbanos que hasta hoy no ha podido ser atendido por el gobierno municipal. Con la BDT se conocerá el nombre y domicilio del titular catastral y se podrá controlar y sancionar el descuido y abandono de los lotes baldíos. Más importante aún es que se podrá mejorar la legislación urbana y establecer políticas tributarias de desincentivo al lote baldío.
- Con la BDT se podrá ejercer el control y mantenimiento de la infraestructura y los edificios municipales realizando un inventario de todos los inmuebles municipales: centros de salud, establecimientos educativos, canchas deportivas, parques, plazas, etc., y se proporcionará al instante todos los datos de las características y estado físico de los mismos, para efectuar obras de mantenimiento, ampliación o construcción. Lo propio sucede con la infraestructura urbana.
- La ejecución de programas de conservación de centros históricos, ordenamiento y renovación urbana con incentivos tributarios u otros mecanismos creativos será llevada adelante de forma conjunta con los propietarios o responsables de los inmuebles involucrados que serán a la vez afectados y beneficiados con los resultados del programa o proyecto en cuestión, para lo cual es indispensable contar con la BDT.
- Con la BDT recién se podrá lograr una verdadera desconcentración de la administración municipal ya que cada subalcaldía podrá manejar toda la información del territorio, relativa a cada distrito, y atender los trámites administrativos, según el grado de desconcentración que

se quiera.

- Para la seguridad ciudadana, el código catastral único e irrepetible que identifica de manera inequívoca a cada uno de los inmuebles y los datos de su titular catastral será un factor coadyuvante eficaz para conocer el domicilio de los vecinos del municipio; como sabemos la mayor parte de las calles y los domicilios de la ciudad no tienen nominación ni numeración.

Conforme a todo lo expresado anteriormente por la autora, se puede acotar que los beneficios de “tener la casa ordenada” por medio de un catastro multifinalitario son cuantiosos, especialmente hoy en día que los procesos analíticos para la toma de decisiones se han sistematizado y que por medio de la interrelación de datos se pueden identificar fenómenos urbanos y optimizar la gestión territorial mejorando sustancialmente la transparencia y eficiencia.

LA HERRAMIENTA DEL SOPORTE LEGAL

La autora considera fundamental actualizar las normas y los procedimientos urbanísticos para lograr un orden estrechamente relacionado con la práctica concreta de la gestión urbana. Así mismo promocionar la actualización de la legislación urbana no sólo en el contexto constitucional sino también para la gestión, especialmente por el hecho de reglamentar instrumentos jurídicos de implementación de políticas urbanísticas como reconocimiento del urbanismo como función pública.

En este sentido resulta importante y urgente iniciar un programa de actualización de las normas y procedimientos urbanísticos para lograr un orden urbano que esté estrechamente relacionado con las prácticas concretas de la gestión urbana y el buen gobierno municipal. Es el soporte jurídico que necesitan los planes, proyectos y actuaciones en el proceso de planificación y control del desarrollo urbano, reafirmando la necesidad de que el gobierno municipal promueva un escenario de trabajo en equipo que busque mejoras a la legislación urbana para propiciar y liderar el desarrollo del Derecho Urbanístico en el país.

Como experiencia innovadora de legislación urbana en Latinoamérica está el Programa de las Naciones Unidas de Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), abocado a la promoción de políticas y de leyes de reforma urbana en todos los países del mundo. UN-Hábitat también tiene el compromiso de difundir los ejemplos de reforma de la política y de las leyes urbanas que marcan importantes avances en cuanto a la equidad, eficiencia y transparencia de la participación ciudadana. UN-Hábitat considera un ejemplo de “mejores políticas” al Estatuto del Territorio Brasileño.

En términos conceptuales, el Estatuto del Territorio Brasileño rompió la larga tradición del derecho civil brasileño, sentando las bases de un nuevo paradigma jurídico-político para el uso del suelo y el control del desarrollo urbano, especialmente al adoptar el principio según el cual el derecho a la propiedad se encuentra sujeto a su función social, que se define a través de legislación municipal. Establece, además, que es función de los gobiernos municipales el control del proceso de desarrollo urbano a través de la formulación de políticas territoriales y de la utilización del suelo allí donde los intereses individuales de los propietarios deben coexistir con los intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad en su totalidad. Estas medidas fueron incluidas en la Constitución, por primera vez en la historia, a través de un capítulo específico para la política urbana que establece una serie de instrumentos para garantizar los derechos inherentes a la ciudad, la defensa de la función social de la ciudad y la propiedad, y la democratización de la gestión urbana.

En este sentido, cito algunos criterios y conceptos desarrollados por la autora para la actualización del orden urbano local, que se considera importante tomar en cuenta para actualizar,

reglamentar y hacer más efectivos los instrumentos jurídicos dirigidos a la implementación de las políticas urbanas municipales.

Constitucionalidad del tema urbano: Proponer el texto y gestionar su incorporación en la Constitución Política del Estado del principio constitucional de la función social de la ciudad como el derecho de todos los ciudadanos a contar con el desarrollo de sus ciudades planeado de acuerdo no sólo con los intereses individuales de los propietarios inmobiliarios, sino, sobre todo, de acuerdo con los intereses sociales de la comunidad y de la ciudad como un todo.

Disposiciones para evitar la retención especuladora en el mercado de la tierra: Proponer la creación de un impuesto, progresivo en el tiempo, a los terrenos vacíos o subutilizados que se encuentren ubicados en áreas dotadas de infraestructura, estableciendo la obligatoriedad de edificar y urbanizar de acuerdo con lo previsto por el Plan Director y Código de Urbanismo y Obras. Esta figura legal servirá para frenar la expansión horizontal ilimitada del área urbana y la tenencia de la tierra con fines especulativos.

Reglamentar la figura de la usucapión de inmuebles: Limitar la superficie para la usucapión y el uso (sólo para vivienda) en tanto el beneficiario sea propietario de otro inmueble urbano o rural. El Código Civil no discrimina ni el tamaño ni el uso de los inmuebles menos aún el objeto social para beneficiar a aquellos que realmente lo necesiten y se compruebe que no son propietarios de otro inmueble.

Crear la figura del derecho de preferencia: El derecho de preferencia otorga preeminencia al gobierno municipal para la adquisición de inmuebles urbanos que son objeto de enajenación onerosa entre particulares. Una ley municipal, basada en el plano maestro, delimita las áreas que estarán sujetas al derecho de preferencia, y fija el plazo de vigencia. El derecho de preferencia se ejercerá toda vez que el poder público municipal se vea necesitado de áreas para: ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social, constitución de áreas de reserva urbana, orden y direccionamiento de la expansión urbana, implantación de equipamientos urbanos y comunitarios, creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes, creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental, protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.

Operaciones urbanas en consorcio: Facultar al gobierno municipal para que mediante ordenanza municipal específica, basada en el plano maestro, pueda delimitar el área de aplicación de las operaciones en consorcio, considerándose tales al conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el gobierno municipal, con la participación de los propietarios, moradores, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar, en una determinada área, transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental. Esta figura legal viabilizaría la ejecución de los proyectos urbanos que responden al nuevo enfoque del desarrollo urbano basado en la gestión urbana.

Recuperación de las inversiones públicas plusvalía urbana: Proponer la recuperación de la inversión municipal por la construcción de obras públicas que generen plusvalía en los inmuebles a través del impuesto inmobiliario.

Articular la política tributaria con las políticas urbanas: Crear incentivos y beneficios fiscales y financieros para coadyuvar el logro de mejores resultados en la implementación de los planes y proyectos municipales.

Crear la figura del desarrollo prioritario y plazos para la construcción: Mecanismo para obligar a los propietarios de terrenos sin desarrollar a emprender su construcción (lotes de engorde). Plazo para concluir las edificaciones. Enajenación forzosa, imposición a vender el predio en pública subasta por no haber cumplido la función social de la propiedad de acuerdo con lo establecido en el Plan Director y sus normas urbanísticas.

Ley del Catastro: Obligatoriedad del registro catastral. El impuesto inmobiliario lo paga el titular catastral independientemente del derecho de propiedad.

LA HERRAMIENTA EDUCADORA

La necesidad permanente de construir ciudadanía por medio de la implementación de una comunicación social eficaz y continua es determinante para el desarrollo socio-cultural de la población y una gestión territorial con resultados efectivos. Es en tal sentido que vemos necesaria la generación de una herramienta de gestión, fortalecida técnica y jurídicamente para recuperar la credibilidad y ejercer plenamente su capacidad de gobernanza bajo el propósito de “construir ciudad y sociedad”.

El tercer instrumento indispensable para el buen gobierno y eficacia de la gestión territorial es la información al ciudadano a través de una acción sostenida y permanente de educación ciudadana, la misma que debe ser planificada con el propósito de cambiar actitudes y valores en torno a la importancia social de respetar las normas del orden urbano para mejorar el espacio urbano, la calidad de vida y la convivencia ciudadana.

Se deberá promover el desarrollo de programas de formación ciudadana permanentes y multidisciplinarios, los cuales conlleven el esfuerzo de instituciones públicas y privadas para reforzar el respeto a las normas y convivencia entre todos los ciudadanos.

-
- 1 Arquitecto. Integró el equipo que elaboró el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santa Cruz de la Sierra y ha trabajado en su implementación desde la Oficialía Mayor de Planificación.
 - 2 Wichtendahl, Ingrid (2008). *Tres herramientas para la gestión territorial transparente y con resultados*. Santa Cruz: Gobierno municipal de Santa Cruz de la Sierra.