

**"El documento original contiene algunas páginas ilegibles."**

COFHUAT

CONFEDERATION FRANCAISE  
POUR L'HABITATION, L'URBANISME  
ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

*SECCION FRANCESA DE LA FIHUAT: INTERNATIONAL FEDERATION  
FOR HOUSING AND PLANNING*

París, octubre de 1992.

**SEMINARIO INTERNACIONAL DE BOGOTA  
GESTION URBANA Y DESCENTRALIZACION**

**El señor Pierre BOQUET, Presidente del Consejo de Arquitectura, Urbanismo y Medio Ambiente del Departamento del Oise, Vicepresidente del Consejo General del Departamento del Oise. Consejero regional de la Región de Picardía, médico.**

(Intervención resumida por el Sr. Jean-François LANGUMIER, Director de la Confédération Française pour l'Habitation, l'Urbanisme, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement - Confederación Francesa para Vivienda, Urbanismo, Acondicionamiento del Territorio y Medio Ambiente).

Los Consejos de arquitectura, urbanismo y medio ambiente (Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)- CAUE- en Francia: su evolución en el marco de la descentralización.

La ley del 3 de enero de 1977 planteó el principio de que "la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el medio ambiente, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio, son de interés público", y prescribió la obligación de recurrir a un arquitecto o consultar un CAUE al depositar un permiso para construir. Los CAUE, que son jurídicamente asociaciones, tienen una triple misión de asesoría, información y formación. Su intervención es gratuita. En ningún caso sustituyen a los directores de obra. Ejercen sus competencias en el marco de cada uno de los departamentos de Francia. Están presididos por un representante electo local. Trabajan en

enlace con particulares, pero también con colectividades públicas y en particular con municipios rurales. Se benefician de la participación técnica de expertos liberales: o arquitectos, paisajistas... Los recursos financieros de los CAUE son aportados por el Departamento mediante una subvención. La ley de finanzas del presupuesto del Estado de 1981 creó un impuesto que varía del 0,1 % al 0,3 % adicional al impuesto local de equipamiento (TLE) en beneficio de los CAUE. esta medida entra en vigor al 31 de agosto de 1982. Los consejos Generales de los Departamentos determinan la tasa de este impuesto en la gama indicada. El producto del TLE depende del volumen de las construcciones locales.

Esta institución de los CAUE se ha visto precedida desde 1950 por las experiencias de implementación de arquitectos-asesores ante los servicios exteriores del Ministerio de la Construcción y luego de Equipamiento: las direcciones departamentales de Equipamiento.

Los CAUE actúan de manera cotidiana, pero igualmente de manera pedagógica a largo plazo, a proximidad de diversos territorios y paisajes propios de cada departamento del territorio nacional.

En el marco de la descentralización, es interesante subrayar que los municipios utilizan cada vez más los servicios ofrecidos por los CAUE asignados al nivel departamental: se trata de una cooperación nueva entre niveles distintos de colectividades territoriales, y a menudo igualmente en un marco interdistrital. El instrumento CAUE permite la promoción práctica y operacional de la noción de "calidad del marco de vida" solicitada de manera creciente por el conjunto de la sociedad al mismo tiempo que se adaptan a las diferentes instituciones locales encontradas. Con respecto a la gestión de pequeños establecimientos humanos (pueblos, burgos, pequeñas ciudades, o incluso ciudades importantes), los CAUE permiten igualmente apreciables ahorros de escala, al mismo tiempo que intervienen previamente en las operaciones de construcción (edificios, equipos públicos, etc.)

*Le CAUE est un organisme départemental d'informations, de conseils, de formation, de rencontres et d'initiatives, ouvert à tous. Il est créé pour promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement. Il assume des missions de service public dans un cadre et un esprit associatif. Les demandes dont il est saisi l'amènent, avec ses partenaires, à intervenir dans les démarches de développement local.*

## DES MISSIONS

### INFORMER

- pour promouvoir une architecture moderne, un urbanisme à l'échelle de l'homme et le respect du patrimoine
- sur tous les aspects et les facteurs qui contribuent à la qualité de l'environnement
- sur des projets, à la demande d'un conseil municipal, d'un SIVOM ou d'une association
- sur les démarches et les possibilités d'actions effectuées par les différents services administratifs et les professionnels.

### FORMER

- la population à la connaissance de son espace quotidien et de ses transformations
- les enfants, en offrant une assistance active aux enseignants qui intègrent la connaissance de l'espace bâti et naturel dans leur projet pédagogique
- les professionnels du cadre bâti, par des journées thématiques de réflexion et de travail, l'animation de chantiers pilotes, etc...

### CONSEILLER

#### Les collectivités locales

dans leurs choix en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement

- pour définir un programme de bâtiment public
- pour réaliser un cadre de vie adapté aux besoins locaux
- pour prévoir des actions cohérentes pour la commune en matière d'habitat, d'équipements, d'espaces publics et de développement
- pour aider au montage de projets de ville et d'actions intercommunales
- pour animer une participation des usagers et le débat public.

#### Les particuliers

- sur le choix d'un terrain
- pour insérer un projet dans le site environnant, qu'il soit rural ou urbain
- pour monter un projet de construction ou de réhabilitation
- sur tout projet ou esquisse dans l'intention de construire ou d'améliorer leur habitat.

### RASSEMBLER

- l'ensemble des partenaires pour qui la qualité du cadre du vie est un enjeu très actuel
- les communes autour de leurs problèmes d'aménagement et de développement
- les expérimentations de terrain, les réflexions théoriques, grâce aux actions menées dans les communes et les départements

"L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public... En conséquence... des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sont institués. Ils sont chargés d'aider et d'informer le public..."  
Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977

la TDCAUE  
taxe pour  
le financement  
des dépenses  
des conseils  
d'architecture  
d'urbanisme  
et de l'environnement,  
article 1599 B du  
Code Général  
des Impôts,  
est votée  
dans 77 départements.

## DES STATUTS ET DES MOYENS

Les statuts des CAUE (décret 78-172 du 9 février 1978) sont proches de ceux des associations régies par la Loi de 1901, mais la composition de leurs Conseils d'Administration est fixée par décret.

Le Conseil d'Administration d'un CAUE comprend 23 membres :

- 4 de droit : le Directeur Départemental de l'Équipement (ODE), le Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), l'Inspecteur d'Académie et l'Architecte des Bâtiments de France.
- 6 choisis par le Conseil Général parmi les élus locaux
- 6 choisis par le Préfet en tant que personnes qualifiées ou compétentes (représentant des professionnels, du milieu associatif, etc...)
- 6 personnes élues par une Assemblée Générale dont la composition est libre
- 1 représentant du personnel

Le Président du CAUE est élu local.

Le budget des CAUE provient :

- d'une taxe départementale, calculée sur la même assiette que la TLE, que vote le Conseil Général
- de subventions de la Région, du Département, des communes ou d'autres collectivités publiques
- des cotisations de leurs adhérents
- de ressources diverses

Dans quelques départements, ce budget est complété par la mise à disposition d'architectes-conseillers (par le biais de l'Etat).

## DES ACTIONS

### ■ AVEC LES ELUS

Le CAUE joue un indispensable rôle de conseil dans le cadre de la décentralisation, un conseil indépendant, sans tutelle ni intérêt dans la maîtrise d'œuvre, qui correspond à une exigence de qualité demandée par les maires pour les équipements, les aménagements et le développement des communes.  
Plus de 9000 communes font appel chaque année à la compétence des CAUE.  
Cette demande de conseils émanant des communes est en très forte croissance.

### ■ AVEC LES PROFESSIONNELS DE L'AMENAGEMENT ET DU DEVELOPPEMENT

Le CAUE est le lieu d'animation, de débat et de concertation où les élus, l'administration, les maîtres d'ouvrage et les professionnels du département se rassemblent pour développer la qualité du cadre de vie, valoriser les richesses et les particularités d'un département.

- rencontres entre les élus, l'administration, les maîtres d'ouvrage et les professionnels au sein du Conseil d'Administration du CAUE, pour en définir la politique
- rencontres entre un service public et des professionnels libéraux.

Nouvelle forme de gestion d'un service public, le CAUE associe à la mission de service public des professionnels de statut privé.

- rencontres entre les divers professionnels de compétences, d'horizons ou de formations différents.

Les CAUE  
ne sont  
ni des arbitres  
ni des censeurs  
mais ils sont  
les artisans  
d'un dialogue  
nécessaire  
à l'économie  
et à la qualité  
de tous les projets.

### ■ AVEC LES PROFESSIONNELS DE LA CULTURE ET DE LA PEDAGOGIE

Par ses actions (émissions à la télévision, expositions, éditions, conférences-débats...) le CAUE donne aux citoyens, consommateurs de l'espace, les bases nécessaires à l'analyse critique de leur cadre de vie.

Le CAUE est un espace de partage d'expériences, notamment avec les enfants, par l'aide qu'il apporte aux enseignants désireux d'introduire l'architecture et l'environnement dans leurs actions pédagogiques.

## UN MOUVEMENT

La Fédération Nationale des CAUE est une association 1901 créée le 9 mai 1980.  
Elle regroupe les CAUE représentés par leurs Présidents.

Au sein de la Fédération, une conférence technique permanente (CTP) est composée de directeurs, élus par région. Elle est une force de proposition et un outil de gestion des actions communes à l'ensemble des CAUE.

La Fédération nationale des CAUE est présidée par Jean-Claude MONIN, Président du CAUE de Savoie.

Le Secrétariat Général est assuré par Jean-Paul BLAIS.

Le Secrétariat, sous la responsabilité du Conseil d'Administration, est chargé de représenter le mouvement CAUE auprès des différentes instances nationales publiques ou privées et de gérer les services mis en place pour le compte des CAUE (documentation, échanges d'expériences, animation de commissions de travail, service juridique...).

Outre l'Assemblée Générale annuelle, la Fédération Nationale des CAUE organise des rencontres de travail pour les équipes et des congrès nationaux :

1985, à Angers, Territoires en projet

1987, à Saint-Jean-de-Luz, 10 ans de CAUE

1990, à Béziers, Petites villes et villes moyennes.

En 1992, le congrès national portera sur l'environnement.

## UNE CHARTE

adoptée au congrès national de Béziers, le 13 juin 1990

Issus  
de la Loi  
sur l'Architecture  
du 3 janvier 1977  
les Conseils  
d'Architecture  
d'Urbanisme  
et de l'Environnement  
sont mis en place  
dans les départements  
à l'initiative des  
Conseils Généraux.  
Ils ont vocation,  
dans l'Intérêt Public,  
à promouvoir  
la qualité  
de l'architecture,  
de l'urbanisme  
et de l'environnement  
dans le respect  
du patrimoine.  
Le déploiement  
de leurs compétences  
techniques procède  
d'une démarche  
culturelle.

### Les Caues sont :

- des associations ouvertes à l'ensemble des acteurs de l'aménagement du cadre de vie et le lieu du débat sur l'architecture, l'urbanisme et l'environnement.
- des outils de la solidarité des collectivités territoriales. Leur rôle est de faciliter, dans chaque département, l'équilibre entre les territoires et l'exercice des compétences issues des Lois de Décentralisation.

Les Caue s'engagent à fonder leurs actions sur la base des 4 principes fondamentaux suivants :

- l'indépendance par rapport aux enjeux, notamment financiers
- la recherche d'innovation dans les méthodes et les démarches
- la pluridisciplinarité dans l'approche, l'analyse et le traitement des problèmes
- la volonté d'animer un partenariat entre tous les acteurs de l'aménagement des territoires.

### Acteurs du développement :

- ils mènent leurs actions, quelle qu'en soit la nature, dans la cohérence d'une politique de développement culturel, social et économique.
- ils suscitent l'émergence et le développement des compétences professionnelles dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, afin d'élargir la commande publique et privée.
- ils initient, développent et animent par leurs démarches participatives le débat public sur l'architecture, l'urbanisme et l'environnement, en particulier en milieu éducatif.
- ils situent l'acte d'aménagement dans le cadre de la continuité des territoires en relation avec les cultures locales.

### Pour atteindre leurs objectifs :

- ils utilisent, dans le cadre actuel et futur de la législation, les moyens juridiques et financiers nécessaires au déploiement de leur activité.
- ils s'inscrivent hors du cadre de l'acte marchand.
- ils adhèrent à un mouvement national se fédérant autour de ces principes et les représentant.

87 CAUE  
départementaux  
parfois organisés  
en unions régionales.

Un millier  
de professionnels :  
architectes  
urbanistes  
paysagistes  
géographes  
écologues  
sociologues  
juristes  
économistes -  
dans des équipes  
pluridisciplinaires  
de 5 à vingt personnes

## UNE PRESENCE SUR LE TERRITOIRE



FNCAUE, avril 1991



Jean-Claude Provine - Dtor Taller de Urbanismo.  
**AGENCIAS DE URBANISMO EN FRANCIA**  
- CASO - TOURS -

Uno de los desafíos mayores de la descentralización es acercar al ciudadano a los circuitos de decisiones que le conciernen, en particular, hacer de él un actor del desarrollo de la ciudad. Esto implica que, a nivel local, se desplieguen los medios suficientes para desarrollar una **reflexión permanente**, con las estructuras apropiadas, ya sea un refuerzo de los servicios de los municipios o bien, y esto pareciera preferible, la instalación de equipos pluridisciplinarios presididos por autoridades electas dentro del marco de estructuras intermunicipales que concentren los medios financieros y garanticen una mejor coherencia del desarrollo. Su tarea consiste principalmente en:

- efectuar, en concertación con la Universidad, las investigaciones históricas (gestión de la memoria) y los análisis y diagnósticos que pueden identificar la ciudad, sus ventajas y debilidades,
- establecer los documentos de urbanismo (planificación) en concertación con los diferentes otros niveles territoriales (Región, Departamento), las autoridades locales y sus servicios, las asociaciones de usuarios, las administraciones y los organismos socioprofesionales,
- diseñar y desarrollar proyectos que se inscriban en la problemática de la planificación y, en general, servir de laboratorio de ideas y de catalizador de una "Cultura Urbana" de la cual se benefician directamente las autoridades electas, los urbanizadores y los particulares.

La mayor parte de las **agencias de urbanismo** cumplen estas misiones. Conciernen a la mayor parte de las aglomeraciones urbanas francesas y, en dicha calidad, a cerca de la mitad de la población francesa. Las primeras fueron creadas en 1966-67, gracias a la valiosa ayuda del Estado (con un estatuto de "asociación ley 1901") en las aglomeraciones que contaban o no con verdaderas estructuras intermunicipales.

A menudo, agrupan en su seno el Estado y sus grandes servicios, los departamentos, las colectividades locales, la universidad, las organizaciones socioprofesionales, los sindicatos. Permiten entonces establecer una coherencia entre los objetivos del Estado y los de las colectividades locales. Su interés reside también en el hecho que representan un instrumento permanente habilitado para administrar la memoria.

Las agencias de urbanismo han sido intensamente reactivadas gracias al proceso de descentralización iniciado a comienzos de los años 80 y que solamente se ha implementado en la realidad en los últimos años.

Ampliamente pluridisciplinarias, el campo de actividades de estas agencias ha evolucionado considerablemente y se ha ampliado durante su corta historia.

Originalmente orientadas en forma particular a la elaboración de la planificación local (esquemas directivos y planes de ocupación los suelos), progresivamente se han dedicado al tratamiento de los problemas urbanos en sus diferentes aspectos: políticas de desplazamientos (grandes infraestructuras, transportes en común, aparcamientos, vehículos de dos ruedas, etc.), dimensión social, intermunicipalidad, medio ambiente, cultura. Las reflexiones actuales ponen el acento la complejidad de los problemas urbanos con soluciones más matizadas que antes. Se encuentran en la base de una reconsideración de la planificación.

### **El paso de la planificación a su aplicación**

La planificación territorial se trata, a nivel de la aglomeración, a través del Esquema Directivo. Este es un documento establecido para un periodo de aproximadamente veinte años, con una amplia participación de las colectividades locales, del Estado y en general de todos los actores locales. Es oponible tanto a las colectividades locales como al Estado.

El plan de ocupación de suelos fija el derecho del suelo. Es oponible a terceros. Elaborado por el municipio tomando en cuenta el Esquema Directivo, define los usos del suelo, de las grandes limitaciones y, precisamente, las reglas de construcción.

La evolución del enfoque sobre los documentos de urbanismo instituidos desde hace unos veinte años está relacionada con las enseñanzas sacadas de "terreno". De esta manera, se ha puesto de manifiesto que los esquemas directivos deberían dedicar más esfuerzos a definir las grandes tendencias del desarrollo, su filosofía y las implicaciones que se desprenden de ello, "manteniéndose firmes" en cuanto a sobre los objetivos y más "flexibles" en cuanto a los medios que hay que utilizar. En definitiva, osando afirmar lo que uno está seguro (grandes equipamientos, trazados de carretera, ampliación urbana, protección del patrimonio natural, etc.) y dejando a los planes de ocupación del suelo una cierta flexibilidad para aquello que parezca propio a las estructuras locales. Además, originalmente se esperaba mucho de los planes de ocupación del suelo, cuya tendencia era demasiado "detallista" y con una reglamentación a menudo complicada.

Hoy en día, este documento aparece menos como un fin del cual se desprenden soluciones milagrosas y más bien como un instrumento de base a partir del cual se puede construir el futuro. Esto implica que cualquier desarrollo coherente y armonioso pasa por el diseño de proyectos urbanos que se inscriban correctamente en los documentos de planificación.

El caso de Tours: el valle del Cher

Jean-Claude DROUIN  
Director de la agencia

Lyon, 14 de octubre de 1992

## **PLAN MAESTRO Y GESTION URBANA EN LA GRAN LYON**

La metrópoli de Lyon, con sus 1,2 millones de habitantes en el corazón de una región urbana de 2,5 millones, constituye la segunda aglomeración francesa, el segundo polo económico (con industrias mundialmente conocidas en el ámbito químico, biomédico, mecánico o textil como Rhône-Poulenc, Merieux y R.V.J.) y el segundo centro de formación superior e investigación, con más de 100.000 estudiantes. Puede por lo tanto compararse con grandes metrópolis como Turín (1,8 millones de habitantes), Birmingham y otras. La desaparición progresiva de las fronteras europeas y la descentralización han abierto la posibilidad de valorizar su estratégica situación geográfica, su rica y diversificada trama económica, su original historia cultural y social y las ventajas de su ubicación natural para permitirle aspirar a convertirse en el futuro, dentro de una Europa plurinuclear, en una metrópoli de dimensiones continentales fuertemente apoyada en sus raíces y en su tradición cultural.

Más que un documento de planificación, el Plan Maestro de la aglomeración de Lyon es la expresión de ese proyecto sobre el futuro.

Los puntos de apoyo más sólidos de este proyecto de aglomeración son por lo tanto los siguientes:

\* la definición y la implementación de una estrategia de metrópoli internacional que incluya:

- definir la posición específica de Lyon al interior de la red constituida por las grandes ciudades europeas y francesas

desarrollar un verdadero nudo europeo de comunicaciones (autopistas, TGV y líneas aéreas) con sus correspondientes plataformas logísticas

administrativo. La Comunidad Urbana reúne 55 municipios muy heterogéneos, desde Curis, con 735 habitantes, hasta Lyon, con 415.000 habitantes. Es dirigida por un Consejo de Comunidad, instancia deliberante cuyos miembros son designados en segundo grado por los concejales de los municipios miembros y por un ejecutivo elegido por el Consejo de Comunidad.

Sus atribuciones se refieren a lo esencial de los servicios urbanos que competen habitualmente al municipio (vías, abastecimiento de agua potable y saneamiento, recolección y tratamiento de basura doméstica, servicios de emergencia y contra incendios) y, a partir de la descentralización, el acondicionamiento urbano: elaboración de Planes de Ocupación de Suelos, política de bienes raíces (ejercicio en particular del derecho de preferencia de compra urbana), el papel de contratista para zonas de Acondicionamiento Concertado, y el Habitat, en el cual mantiene la tutela sobre tres organismos: el de habitaciones de alquiler moderado, de desplazamientos urbanos y de vías, así como participación en partes iguales con el Consejo General en el Sindicato de Transportes de la aglomeración de Lyon, autoridad organizadora de los transportes urbanos. Los municipios tienen por su parte el control sobre las autorizaciones de construcción, fundamentalmente permisos de construcción y de subdivisión.

La ley de Administración Territorializada de la República, votada este año, ha entregado a las comunidades urbanas atribuciones en materia de desarrollo económico y la posibilidad difícil de implementar en el caso de Lyon de instaurar un impuesto profesional de zona o una tasa de impuesto único en el conjunto del territorio comunitario.

La Comunidad Urbana de Lyon, que dispone de un presupuesto anual de 4 mil millones de francos, de los cuales 2 consagrados a la inversión, ejerce competencias ya sea directamente o a través de concesiones. Este es el caso en especial en cuanto a acondicionamiento, donde todas las operaciones de urbanismo se confían a encargados públicos o privados, luego de un periodo en que la ciudad misma cumplió con ese papel.

La aprobación del Plan Maestro y del proyecto para la aglomeración Lyon 2010 ha llevado a la Comunidad Urbana de Lyon a:

- definir el contenido de una política para la aglomeración que permita concretar las orientaciones definidas por el proyecto 2010
- implementar un conjunto de grandes proyectos, tanto de infraestructura como de acondicionamiento

En cuanto a ecología urbana, luego de una creciente concertación con las asociaciones concernidas, se sometió a votación en el Consejo de la Comunidad Urbana una "Carta" que precisaba los elementos de constatación, los objetivos y los programas de acción por iniciar (con los consiguientes compromisos financieros).

Esta carta incluía asimismo:

- la calidad de aire y agua
- el control y la economía de energía
- la lucha contra las molestias (ruidos), la prevención de riesgos naturales y tecnológicos y el sistema de protección
- la valorización del patrimonio natural en la ciudad y en los espacios periurbanos.

La implementación de las disposiciones así adoptadas no deja sin embargo de plantear algunas dificultades en terreno, por cuanto puede cuestionar, en nombre de la lógica propia a la aglomeración, el principio de la autonomía municipal. La intención de proteger los espacios naturales choca con objetivos de desarrollo de la urbanización defendidos a veces por los alcaldes. Es necesario consagrarle aún mucho tiempo y explicaciones, incluso adaptaciones, para que las principales orientaciones del proyecto de aglomeración y en particular su exigencia cualitativa se acepten con todas sus consecuencias prácticas.

## 2) Los grandes proyectos

Los grandes proyectos tienen como objetivo proporcionar a la aglomeración infraestructuras indispensables para realizar su proyecto de desarrollo.

Culminación de un periférico que permita proteger el corazón de la aglomeración de los vehículos en tránsito y atender mejor los principales sitios de desarrollo económico en las puertas de Lyon desde el conjunto de la región urbana y desde otras ciudades. Su costo será de aproximadamente 10 mil millones de francos.

- . Extensión de la red de transportes públicos mediante la prolongación de líneas de metro y el establecimiento de una red de superficie en el lugar adecuado para aumentar significativamente la participación de los transportes colectivos en el conjunto de desplazamientos motorizados y para servir mejor los barrios de viviendas sociales periféricos. Costo aproximado de 6 mil millones de francos.
- . Realización de obras de acondicionamiento público (como vías, agua y saneamiento, espacios públicos) y de equipos públicos de superestructura indispensables para reforzar el polo terciario y desarrollar una capacidad de acogida diversificada y de elevada calidad para las empresas de alta tecnología: Cité Internationale. Part Dieu, Gerland, Champ du Pont. Costo aproximado de 2 mil millones de francos.
- . Modernización y desarrollo de la capacidad de acogida de universidades y laboratorios de la región de Lyon y creación de una ciudad escolar internacional. Costo aproximado de 2,5 mil millones de francos.
- . Rehabilitación del patrimonio de HLM (habitaciones de alquiler moderado) y realización de proyectos urbanos indispensables para una mejor inserción urbana, económica y social de los grandes conjuntos de habitat social periférico. Costo aproximado de 3 mil millones de francos.

La importancia de los financiamientos en juego sobrepasan evidentemente la capacidad de la sola aglomeración de Lyon, que debe apoyarse en contribuciones provenientes de otras colectividades locales (como el Departamento y la Región) y en el apoyo financiero del Estado. Este último sigue siendo en todo caso muy insuficiente con respecto a la amplitud del esfuerzo que requiere transformar a Lyon en una metrópoli europea. La negociación sobre el aporte del Estado se ha iniciado dentro del marco de la discusión del próximo Contrato del Plan.

La colectividad se ve obligada, por todos estos factores, a innovar y a buscar cómo movilizar formas de financiamiento privado que se sumen al aporte público.

En acciones relacionadas con bienes raíces, lo ha hecho a través de la creación de una empresa de economía mixta que permite movilizar préstamos para la compra de terrenos a tasas privilegiadas.

La necesidad de comunicar y explicar las políticas de aglomeración que exigen los grandes proyectos implica que se elaboren nuevos métodos de trabajo para asociar adecuadamente habitantes, asociaciones y usuarios en la elaboración de dichos proyectos.

Los proyectos deben además darse a conocer frente a los potenciales inversionistas que pudieran interesarse en participar. La dimensión comunicación, altamente integrada en una operación piloto de acondicionamiento llevada a cabo por el barrio de Gerland, debe ser tomada en cuenta por el conjunto del personal directivo con funciones territoriales.

### CONCLUSION:

La implementación del plan de aglomeración definido por el Plan Maestro ha conducido así a la Comunidad Urbana de Lyon a iniciar un proceso de transformación de gran importancia a todo nivel:

- preparación e implementación de la decisión política
- selección del montaje institucional, jurídico y financiero que requiere la realización de los proyectos
- organización y funcionamiento de sus estructuras y relaciones con los organismos asociados
- formación de las personas.

Este proceso, que recién comienza (hace apenas dos años), exige tiempo para lograr sus objetivos y constituye una profunda evolución en la práctica de gestión urbana del Gran Lyon.

Pierre MICHAUD  
Director General del Departamento  
de Desarrollo Urbano del  
GRAN LYON

## LA GESTION DE LOS SERVICIOS URBANOS EN FRANCIA Y SU EVOLUCION A PARTIR DE LAS LEYES SOBRE LA DESCENTRALIZACION DE 1982

Las dos cuestiones clave en la gestión de los servicios urbanos son, por una parte, la del nivel territorial de gestión y, por otra parte, la del estatuto jurídico del gestor.

En Francia, desde la instalación de los servicios urbanos (agua potable, saneamiento, transporte, recolección de basura doméstica, etc.) en el siglo XIX, la responsabilidad de su organización fue confiada a los municipios.

Sin embargo, en cuanto al modo jurídico de gestión, éstos tienen posibilidades de asumir por sí mismos estas prestaciones a través de sus servicios técnicos o delegar la gestión a otras entidades. En la mayoría de los casos, estas entidades son empresas privadas, pero la gestión también puede ser delegada a organismos públicos. La delegación de gestión no descarga completamente al municipio de sus responsabilidades, ya que se efectúa en el marco de contratos de duración determinada. La forma de estos contratos es muy variada.

Dado que los municipios franceses son muy pequeños y nunca corresponden al conjunto de una aglomeración, el marco municipal constituye a menudo un territorio demasiado pequeño para una adecuada organización de los servicios. De esta manera, los municipios deben asociarse y cooperar entre sí, pero sobre una base voluntaria y en sectores delimitados. Solamente en las grandes aglomeraciones se han creado comunidades urbanas que ejercen competencias de interés general.

El Estado interviene fijando las normas y reglamentos, en particular para la protección del medio ambiente, lo que permite la difusión de técnicas innovadoras.

Las leyes sobre descentralización han retirado al Estado la posibilidad de incitación para el saneamiento y la depuración de aguas servidas urbanas, puesto que todas las subvenciones que antes eran específicas están ahora agrupadas en una dotación global. Esta función de incitador ha sido recuperada por las agencias de minicuencas hidrográficas en el marco de los procedimientos contractuales.

Las leyes sobre descentralización también han aumentado la libertad de negociación de los municipios con los prestatarios en quienes pueden delegar la gestión de los servicios o con los bancos a quienes pueden pedir préstamos, lo que plantea el problema del desarrollo de las capacidades de peritaje técnico y sobre todo jurídicas y financieras de los municipios.

Daniel FAUDRY  
Septiembre de 1992

ENCARGADO DE INVESTIGACIONES.  
INSTITUTO NACIONAL DE INGENIERIA  
URBANA - LYON.



**enda** américa latina

medio ambiente y desarrollo en américa latina

SEMINARIO INTERNACIONAL

"GESTION URBANA Y DESCENTRALIZACION"

Universidad Piloto-Ecole Nationale des Ponts et Chaussées  
27-31 Octobre 1992.

PROPUESTA DE ESTUDIO DE CASO

TALLER DE PARTICIPACION COMUNITARIA

"Las mujeres y el habitat urbano"

o

"La gestión invisible de la Ciudad"

Resumen:

Las mujeres de sectores populares han emigrado a las ciudades desde los años Veinte en mayor proporción que los hombres, en parte por la demanda urbana de servicio doméstico. En los movimientos de invasiones, en las ocupaciones y en las "urbanizaciones piratas, en las cuales se trata de sobrevivir sin la ayuda (y a menudo en contra) del Estado, ellas juegan un papel crucial, porque les corresponde organizar la vida cotidiana, cargar el agua, alimentar a la familia, llevar a cabo muchas de las actividades comunitarias que aseguran la permanencia de la familia en el terreno. Poco a poco, crean numerosos servicios, tales como centros de salud, jardines infantiles, comedores populares, jornadas de vacunaciones, limpieza del barrio y se vuelven el motor de la "participación comunitaria" en todas las actividades que promueve el Estado o las entidades de promoción social, llamadas "no-gubernamentales".

Esta realidad nos obliga a revisar los indicadores sociales basados habitualmente en los servicios ofrecidos por el Estado, de dos maneras:

por una parte existe una enorme recarga de trabajo por parte de las mujeres para garantizar condiciones mínimas de vida a sus familias, en este sentido, deberíamos hablar de "barrios donde las mujeres cargan el agua", en vez de "barrios sin agua"; por otra parte se debe incorporar la cantidad de trabajo suministrado por la Comunidad (y en ella por las mujeres), para tener una idea del costo real de la oferta de servicios sociales.

En el contexto actual en el cual se da particular relevancia a la participación social y a la descentralización, no se ha medido ni negociado adecuadamente, quién soporta el peso de la crisis urbana, ni quién está llevado a recibir mayores responsabilidades?

En lo referente a la vivienda, las mujeres en los sectores populares tienen una alta participación en la propiedad y posesión de la vivienda popular, pero sus propiedades son las más pobres, cuando ellas se encuentran solas frente a las responsabilidades familiares. Frente a las dificultades para generar ingresos, la vivienda representa para ellas una prioridad absoluta, porque es la forma más directa de estabilizarse y asegurar el futuro de sus hijos. Tienen una estrategia de "enraigamiento", mientras que los hombres tienen una estrategia de "movilidad" y de especulación. Las formas de escrituración de la vivienda de interés social tienen en cuenta esta realidad, al imponer la fórmula del "patrimonio de familia", sin embargo este sistema es muy rígido. Si se tomara el trabajo de formar a las mujeres sobre sus derechos, sobre las formas de respaldar créditos, sobre el mercado de finca raíz, sobre la gestión de sus bienes, se podría adoptar sistemas más dinámicos de legalización y extensión de la vivienda popular.

En lo que se refiere a los servicios urbanos, las mujeres, como lo mencionamos arriba, ponen la cuota más alta de participación en el trabajo de base pero ocupan pocos cargos de "prestigio" o de poder en las instancias legales de representación de los barrios populares. En las nuevas instancias creadas por las leyes de descentralización y la Constitución, sucede algo similar. No son elegidas en las Juntas Directivas de las empresas de Servicios Públicos, poco en las Juntas Administradoras Locales y en los Comités de Participación (en Salud).

Un caso muy ilustrativo es el del Programa de Hogares de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: el Programa es completamente descentralizado, descansa en la "buena voluntad" de la Comunidad, preocupada por el mejoramiento de la nutrición de sus hijos y en realidad se trata de un inmenso esfuerzo de las "Madres Comunitarias" que tienen de gastar recursos propios y familiares para sostener el programa, además de poner a disposición su casa para cuidar a los 15 niños.

Promoción de la participación comunitaria y de la descentralización o instrumentalización de las mujeres, son las dos formas de ver estos programas nuevos.

Sin embargo es bien interesante observar que a pesar de todas las limitaciones, y quizás en razón de ellas, han surgido líderes que han empezado a discutir con el Estado su estatus y su rol en estos programas. No solamente están reivindicando un mejoramiento de sus condiciones de trabajo, sino que están proponiendo un mejoramiento del mismo programa. Del reconocimiento de su papel central como madres educadoras, de su capacidad de hacer propuestas creativas y de su derecho a participar en los aspectos conceptuales (y no solamente en la ejecución, como mano de obra barata), depende la continuación exitosa de estos programas.

Universidad piloto de Columbia  
Seminario internacional  
"Gestion urbana y descentralizacion"

Las politicas de terrenos urbanos y los bancos de tierra  
(resumen)

Vincent Renard  
CNRS Ecole Polytechnique

Esta ponencia intentara de resumir, a partir de las experiencias de varios paises europeos, y con referencia a la ley 9 de Colombia, unas conclusiones importantes que resultan de la observacion de la politica de terrenos urbanos en esos paises, y de hacer unas proposiciones para el mejoramiento de esta politica.

No existe una solucion ideal para el manejo de terrenos. Es una politica intermediaria, que sirve para cumplir objetivos que son definidos en otros lugares (politica de vivienda, medio ambiental, politica industrial, politica economica...).

Hay dos soluciones extremas:

- La propiedad publica generalizada. Su fracaso fue comprobado en los paises de Europa del Este.
- El sistema de mercado libre, sin reglamentacion, sin planeacion. Ya no puede funcionar in ciudades mayores, pero los efectos negativos del "exceso de mercado" se pueden ver en varios paises.

La teoria de la renta urbana propuso, desde siglos, de Ricardo a Sraffa, unos modelos téoricos para explicar la formacion de los precios de los suelos, pero ya tiene dificultades para bien explicar, y ademas prever la evolucion de estos precios y sus

consecuencias en el ordenamiento del territorio en el marco urbano, donde el papel de reserva de valor puede sobre pasar su valor de uso.

Los objetivos del manejo de los terrenos urbanos pueden ser agrupados en dos categorías:

- Metas físicas: a través de planeación y ordenamiento territorial, se trata de organizar y coordinar los usos del suelo y las actividades de los actores. El instrumento central es el plan de desarrollo urbano, con la intervención posible de los municipios en el mercado de los terrenos, posiblemente a través de instrumentos jurídicos adecuados (expropiación, derecho de preferencia).
- Metas financieras: los terrenos urbanos constituyen al mismo tiempo un gasto por el sector público (compra de terrenos para equipamientos públicos, vías etc), y una fuente de recursos fiscales (impuesto predial, sobre las plus-valías..)-. De otra parte, las entidades públicas quieren recuperar a las plus-valías o ganancias de los dueños que no hicieron nada para producir estas plus valías.

Las dos metas incluyen un gran número de herramientas, utilizados a varios niveles de entidades públicas (estado, departamento, municipio...).

Antes de presentar y comentar esas herramientas, hace falta notar los problemas que resultan de la complejidad creciente del derecho de urbanismo, junto con la descentralización que ocurre ahora en Colombia y ocurrió hace diez años en Francia.

La inflación cuantitativa, la complejidad y sutileza de los conceptos utilizados, la mezcla entre varios códigos que influyen sobre el uso de los terrenos urbanos (urbanismo, medio ambiente, salud etc) producen el riesgo de que el derecho no sea conocido por los que por supuesto deben aplicar esos códigos y, por

consecuencia, la non-aplicacion del derecho. Dijo Montesquieu hace cuatro siglos: "Cuando me voy en un pais extranjero, no miro si existen leyes satisfactorias, pregunto si existen leyes que se aplican..."

Ademas, el derecho urbano debe ser coherente con los mecanismos economicos. Frecuentemente, planeacion no toma en cuenta esos mecanismos y su fracaso puede resultar.

En varios paises (Japon, Inglaterra, Francia, Estados Unidos), la ola de especulacion de los anos 1985-1990 produjo un derrumbe de la reglamentacion y, despues, un desajuste de la produccion de vivienda y de oficinas, bancarrotas multiples, desempleo etc. Importa de bien comprender que la politica de manejo de tierras puede tener un papel de gran importancia para proporcionar la regulacion de mercados inmobiliarios cada vez mas ciclicos.

### Planeacion y zonificacion

- Las crisis de la planeacion
- Instrumentos de prospectiva, de prevision o de accion
- Planeacion estrategica o planeacion fisica
- Descentralizacion de la planeacion: quien asegura la coherencia entre los niveles? Cooperacion entre municipios
- Zonificacion y valor de los terrenos. "Windfalls for wipeouts" herramientas de perecuacion en Francia y Estados Unidos

### La propiedad publica y el mercado de terrenos

- El objetivo de las entidades publicas en el mercado de suelos
- Instrumentos juridicos (expropiacion, derecho de preferencia, enajenacion voluntaria)
- El ejemplo del derecho de preferencia urbano en Francia
- Bancos de tierra. Ejemplos en dos regiones franceses. Suecia

- El avaluo de los terrenos (valor comercial de mercado, valor fiscal...)
- Las tareas de un banco de tierras: proporcionar los usos del suelo que no pueden ser proporcionados por el mercado (vivienda social, medio ambiente...)

### Impuestos y manejo de terrenos urbanos

- Tres objetivos incompatibles: proporcionar recursos, incentivar, recuperar las plus-valías
- Impuestos anuales. Problema del avaluo
- Impuesto sobre las plus-valías
- Impuestos de mudanzas
- Pagar el derecho de construir? Ejemplos en Italia, España ("aprovecho medio"), Francia (techo legal de densidad) y Estados Unidos ("linkage")

### Información y transparencia

- Conocimiento de los mercados. Cruce de la información producida por catastro, por el registro de transacciones etc
- Ejemplos en Alemania, Dinamarca...
- Transparencia del mercado y regulación de los mercados (efecto anticíclico)

### Conclusion

# PLAN MAESTRO DE ACONDICIONAMIENTO DE LA REGION DE ILE-DE-FRANCE: CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

\*\*\*

*por Joseph BERTHET - Director de la División de Transportes e Infraestructura del Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (Instituto de Acondicionamiento y Urbanismo) de la Región de Ile-de-France*

\*\*\*

La Región de Ile-de-France es la más poblada (10.600.000 habitantes) y la más rica de Francia, fundamentalmente porque contiene en su seno a la metrópoli de París.

Como las otras regiones francesas, está administrativamente dividida en departamentos (8) y municipios (1200) con competencias bien precisas y que en principio no deberían traslaparse.

De todos modos, los poderes con que cuenta la Región de Ile-de-France no son exactamente los mismos que los de otras regiones, y en particular en lo que respecta al acondicionamiento y al urbanismo.

En todas las épocas históricas, la capital y su región han recibido atención particular de parte del poder central. Ese interés se ha traducido en grandes proyectos urbanos, en equipamiento de prestigio y también en un modo específico de administración: debe recordarse, por ejemplo, que la Ciudad de París cuenta con un alcalde elegido sólo desde 1976.

En la década de 1960 este interés se manifestó en la elaboración por parte del Estado de un plan maestro de acondicionamiento y urbanismo, y en la instalación, bajo su control, de instrumentos técnicos,

operacionales, de bienes raíces y financieros que permitieran ponerlo en ejecución.

La acción demostró su eficacia por cuanto ha permitido una espectacular modernización de la aglomeración urbana paristina, que incluye desde las ciudades nuevas, los centros reestructuradores de suburbios, los nuevos centros terciarios y el metro expreso regional hasta una densa red de autopistas.

La Ley de Descentralización de 1982 entregó a los municipios el poder de urbanizar, incluyendo el derecho a definir la utilización de suelos, a otorgar permisos de construcción y el lanzamiento de proyectos urbanos.

En ese momento surgió el problema de la responsabilidad del plan maestro regional, que debe otorgar coherencia global a las políticas urbanas comunales y definir infraestructuras y equipos a nivel supracomunal.

En este plano, la descentralización ha quedado incompleta. La Región cuenta con la capacidad general de planificar su territorio apoyándose en sus propios medios financieros, en particular en lo que respecta a infraestructuras, pero se encuentra apenas asociada a la elaboración del plan maestro, cuyo poder de decisión sigue en manos del gobierno central. Este ha conservado igualmente el control sobre la mayoría de los instrumentos operacionales, particularmente en materia de bienes raíces y en cuanto a organización de los transportes.

La revisión de este plan maestro, vigente desde hace 3 años, ha puesto en evidencia los problemas que surgen de una descentralización inconclusa. Es interesante destacarlos por cuanto se les encuentra con bastante frecuencia en las grandes metrópolis del mundo donde el poder central siempre muestra reticencias para implementar una organización e instrumentos de una escala adecuada y para confiarles luego la plena responsabilidad del acondicionamiento y la gestión del territorio metropolitano.

Estos problemas conciernen tanto a la elaboración como a la implementación del plan maestro.

En la etapa de elaboración, nadie puede negar que el gobierno central debe conservar la responsabilidad por el acondicionamiento del territorio nacional y que puede, por lo tanto, fijar una orientación global para el acondicionamiento de la metrópoli-capital.

Pero el tener poder de decisión sobre el plan maestro mismo le lleva a tomar posiciones respecto a políticas y proyectos a una escala en la cual, por la misma descentralización, no está en condiciones de conocer adecuadamente el contexto y las necesidades. El plan corre entonces el riesgo de tener un contenido tecnocrático y de no responder a los verdaderos problemas.

En el plano político, se plantea el problema de quién se hace responsable del acondicionamiento de la metrópoli ante los ciudadanos. El Consejo Regional es elegido por sufragio directo justamente para acondicionar la región: debe por lo tanto asumir frente a sus electores el éxito o el fracaso de la política de acondicionamiento territorial a pesar de no tener poder de decisión final sobre su contenido.

En la etapa de implementación surge el mismo problema, por cuanto el gobierno central mantiene operacionales la mayoría de los instrumentos y en particular el control de la política de transporte: programación de carreteras, control de empresas de transporte colectivo (ferrocarril suburbano, metro o autobuses) o tarificación. Como se sabe la importancia que tienen los transportes como elemento estructurador y factor de desarrollo de las grandes metrópolis, no se puede sino lamentar que la Región no pueda asumir en plenitud sus atribuciones a nivel operacional cuando es ella misma la que financia más de la mitad de las grandes infraestructuras de carreteras y de transporte colectivo.

\*\*\*