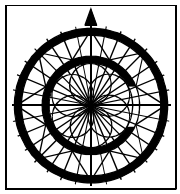


CHEMONICS INTERNATIONAL INC.

REVISIÓN DEL PROYECTO DE LEY SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ASENTAMIENTOS HUMANOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

II INFORME DE MISIÓN

A Task Order Under the RAISE IQC

Contract
No. PCE-I-00-99-00003-00, Task Order 06

Submitted to:
USAID/Washington

Submitted by:
Joan Mac Donald, Chemonics International Inc.

24 de enero de 2003

CONTENIDO

A.	Introducción	1
B.	Análisis de la Propuesta de Ley	1
	B1. Objetivos y Principios	1
	B2. Instituciones	1
	B3. Instrumentos	2
C.	Ámbitos de Competencia	3
	C1. Ordenamiento Territorial y Normativa Urbanística	3
	C2. Propuesta de Simplificación de Niveles	3
D.	Reglamentos	4
E.	Puesta en Marcha	5
	E1. Armonización con Otras Leyes	5
	E2. Formalización del Aparato Institucional	5
F.	Conclusiones y Recomendaciones	5
	F1. Oportunidad de la Iniciativa	5
	F2. Expectativas Demasiado Centradas en la Ley	6
	F3. Complejidad Implícita en un Enfoque Integral	6
	F4. Limitaciones de la Versión Actual	6
	F5. Necesidad de Concertación	6
	F6. Recomendaciones	6

Viaje de Estudio sobre Ordenamiento Territorial, Asentamientos Humanos y Administración de Tierras

A. Introducción

Se consigna en este informe un breve análisis del anteproyecto para la Ley sobre Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos que se espera poner en marcha en Honduras, proporcionado por USAID a esta consultora. Para este análisis se considera por una parte la actual realidad territorial y urbana del país, y por otra parte, la experiencia desarrollada por otros países latinoamericanos en la materia.

El análisis y las conclusiones se ven limitados por el breve plazo disponible para esta revisión, y el hecho de contar sólo con el documento de ley: Por ello, resulta conveniente complementar la lectura de este informe con antecedentes adicionales sobre la organización institucional existente en el país y en los sectores involucrados, los avances logrados hasta la fecha en materia de planificación del territorio, y sobre todo, las competencias, atribuciones y capacidades reales de los municipios para planificar y gestionar el desarrollo del espacio local.

B. Análisis de la Propuesta de Ley

Se trata de un documento extenso y complejo, que abarca una gama de temas e incluye enunciados valóricos y principios generales para el desarrollo territorial, reformas administrativas, propuestas institucionales y un complejo instrumental para la planificación y gestión del territorio y las ciudades. A continuación se revisan estos aspectos.

B1. Objetivos y principios

Los objetivos y principios permiten aclarar el sentido que orienta a la formulación de la ley. Sin embargo, ellos no requieren incluirse en el documento legal, sino más bien deberían constituir un documento separado que, a modo de memoria explicativa, presente la propuesta ante el Congreso.

B2. Instituciones

Las instituciones que se proponen en el documento comprenden los niveles nacional, regional y municipal, e indirectamente el nivel departamental, situado entre los dos últimos.

Para el nivel nacional se propone crear cinco instancias. En primer lugar, existiría un Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos[1], apoyado por un Comité Técnico Nacional de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos. A su vez, se crearía una Dirección General Nacional de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos

[1] El Consejo estaría integrado por las Secretarías de Gobernación y Justicia, Recursos Naturales y Ambiente, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Transporte y Vivienda. y Salud, además de representantes del sector municipal, otras entidades públicas, sector privado, organismos de desarrollo y la comunidad.

(adscrita a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente) encargada de proponer la política y estrategia nacional en la materia, y una Dirección General de Gestión Territorial (adscrita a la Secretaría de Gobernación y Justicia) para efectos operativos.

Lo propuesto para el nivel regional aparece aún más complejo. Los antecedentes revisados indicarían que se crearía, por medio de este instrumento, un sistema único de regiones sobre la base de cuencas, cuya organización administrativa se reglamentaría posteriormente. Esta consultora desconoce si dichas regiones se constituirán agrupando departamentos ya existentes, o bien tendrían límites no coincidentes con ellos. En el primer caso, es escasa la viabilidad de crear unidades operativas coordinando a los departamentos sólo a partir de una ley de ordenamiento territorial; en el segundo caso el funcionamiento efectivo de las regiones se ve aún más difícil. Para este nivel regional el anteproyecto propone crear Unidades técnicas regionales de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, dependientes de la Dirección General Nacional de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, para elaborar planes y estrategias regionales y departamentales, en acuerdo con las Comisiones de Desarrollo Departamental. Además, se institucionalizarían Unidades operativas sociopolíticas regionales de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, y un Consejo Regional de Municipios.

En el nivel municipal, las Corporaciones municipales estarían encargadas, de acuerdo al documento, de elaborar la Estrategia Municipal de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, concordada y complementada con otros instrumentos de desarrollo municipal y regulación del territorio urbano y rural.

En general, se estima que la estructura institucional propuesta es extremadamente compleja, y se recomienda simplificarla. No queda claro, a partir de la revisión de los antecedentes proporcionados, si ella aprovecha e incorpora debidamente las instancias actualmente operantes en materia de ordenamiento territorial y urbano. Esto resultaría aconsejable para aprovechar la experiencia hasta ahora desarrollada, y reducir los costos de puesta en marcha del proceso.

Por último, es importante destacar que el anteproyecto es débil en materia de especificación de las atribuciones de las instituciones que se crearían.

B3. Instrumentos

En cuanto a los instrumentos, se mencionan nueve, aunque al parecer algunos de ellos ya están disponibles. Se requiere clarificar este asunto, incluyendo en la Ley solo aquellos que se crean para efectos específicos de ordenamiento territorial, y/o señalando para los otros las formas precisas en que se desea vincularlos a ese objetivo. Asimismo, se requiere otorgar mayor especificidad a muchas disposiciones cuyo enunciado demasiado amplio actualmente no permitiría concluir si una determinada situación “cumple” o “no cumple” con ellas, o bien cómo podrían ponerse en práctica sus propósitos. [2]

[2] Un ejemplo del grado de generalidad que afecta una aplicación efectiva, es la formulación del Artículo 7 sobre Inversiones: “La inversión pública se canalizará preferentemente hacia las áreas territoriales de acuerdo a su vocación y potencialidad. En todo caso deberá tomarse en cuenta su vulnerabilidad y riesgo. El ordenamiento territorial, como proceso organizador, servirá para orientar la inversión privada debiendo respetarse los planes del mismo, pudiendo beneficiarse con los inventivos que establecen las leyes”.

C. Ámbitos de Competencia

C1. Ordenamiento territorial y normativa urbanística

Por referirse tanto al ordenamiento territorial como a los asentamientos humanos, el instrumento incluye normas aplicables por una parte, a las actividades productivas y el manejo ambientalmente sostenible del territorio, y por otra parte a la gestión de áreas urbanas. Esta articulación[3], que representa una tendencia deseable en muchos países latinoamericanos , necesita definiciones más precisas que las que se encuentran en el proyecto. El Plan de Uso del Territorio, el Plan de Ocupación del Territorio y el Plan de ordenamiento de los Asentamientos Humanos (urbanos y rurales) deberían definirse muy claramente para evitar duplicaciones o imprecisiones a la hora de su aplicación.

En general, las estrategias de aprovechamiento de los recursos naturales para actividades agropecuarias tienden a ser indicativas, ya que dicho aprovechamiento no sólo depende de características y capacidades de uso de los suelos, sino además de factores coyunturales como precios (oferta y demanda) capacitación, tecnología disponible, y otros factores que no es posible regular por medio de una ley. En cambio, la regulación urbana y la protección de áreas desde una perspectiva ambiental tienen un carácter normativo, por lo que se deberían definir claramente los procedimientos para establecer qué se puede hacer o qué está prohibido efectuar en cada caso.

Se analizó de manera muy preliminar la posibilidad de separar el cuerpo legal en dos iniciativas: una orientada más al ordenamiento territorial y otra que asuma los aspectos de regulación del desarrollo urbano. Sin embargo, parece adecuado mantener la inclusión de los dos ámbitos, dada la influencia cada vez mayor que tendrán ellos entre sí a medida que avance la urbanización en Honduras, incorporando una mayor precisión de los niveles en que se abordarán.

C2. Propuesta de simplificación de niveles

Sobre la base de los antecedentes disponibles, se podría estudiar un esquema simple para estructurar el proceso, al menos en su etapa inicial, como el graficado a continuación. En este ejemplo, se consideran sólo dos niveles: el nacional y el municipal. El organismo rector en el nivel nacional sería el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, al que concurren las entidades sectoriales asociadas tanto al área de recursos naturales y ambiente, como al sector de desarrollo de los asentamientos humanos. Para efectos de articulación institucional lo presidiría Gobernación y Justicia. La principal tarea del Comité Nacional sería liderar el proceso de formulación de los respectivos planes regionales[4], los cuales especificarían sobre todo aspectos como áreas de protección lineamientos de desarrollo urbano regional, dotación de infraestructura regional, sistema de asentamientos humanos, etc. Además, el Comité debería encargarse de la formulación de reglamentos de tipo general tanto para ordenamiento territorial como urbano en el país.

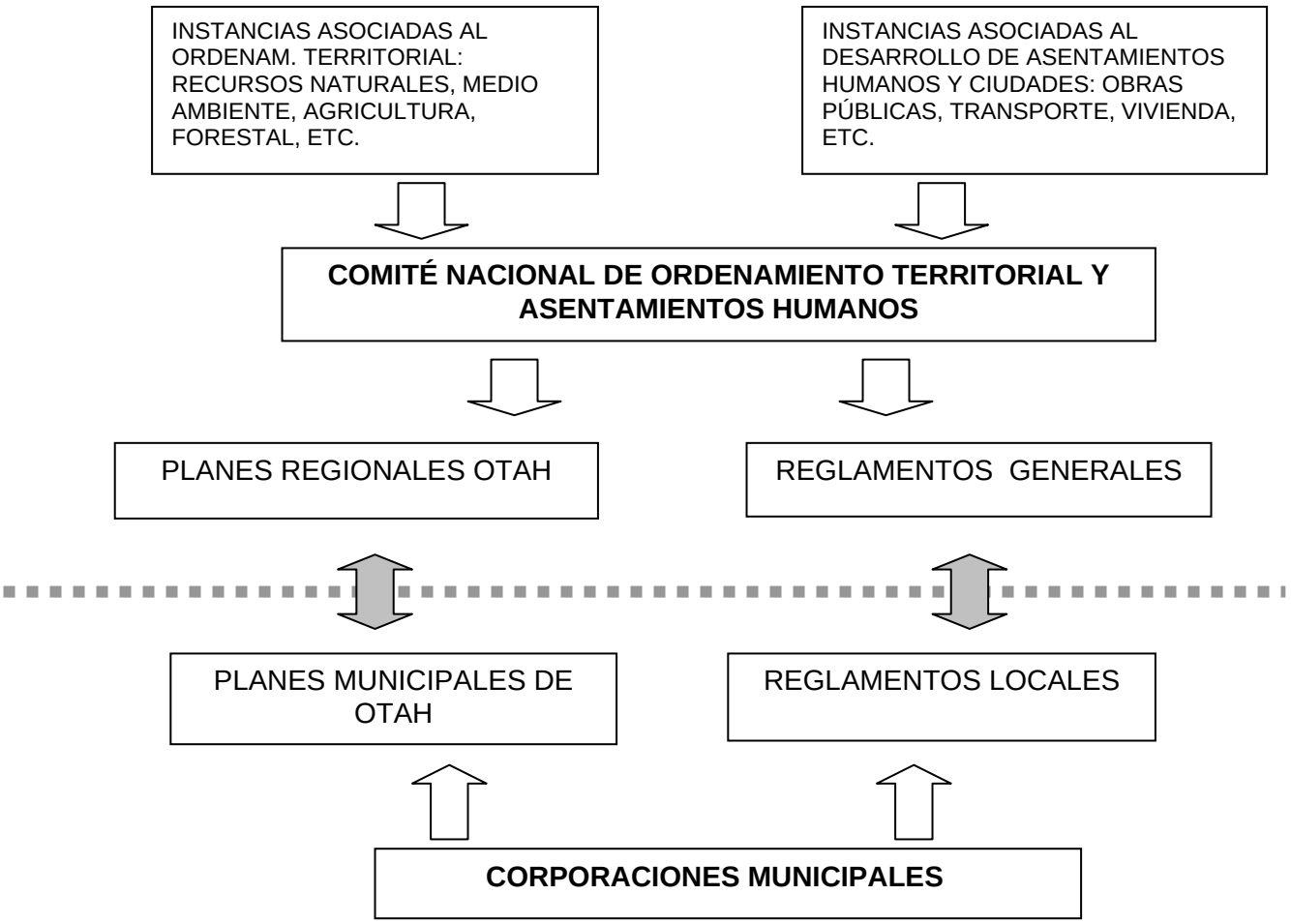
A su vez, correspondería en este ejemplo a las corporaciones municipales formular sus respectivos planes de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes regionales,

[3] Por ejemplo, Chile está modificando su normativa de regulación urbana para incluir en los instrumentos de planificación a todo el territorio, tanto urbano como rural.
[4] En este proceso participarían los municipios y departamentos involucrados en el respectivo plan regional.

además de los instrumentos de regulación en las áreas urbanas y de expansión urbana. Considerando la experiencia de otros países, tanto desde el nivel central como desde la asociación de determinados municipios debería ser posible generar los planes que abarquen a varias comunas (intercomunales).

Los contenidos precisos de los instrumentos regionales, intercomunales y municipales, así como las exigencias mínimas que los deben tener en cuanto a planos y ordenanzas para los diferentes tipos de regiones y municipios, se especificarían en el cuerpo legal.

Gráfico 1. Estructura propuesta para el proceso de ordenamiento territorial



D. Reglamentos

La lectura del proyecto no permite visualizar los beneficios y dificultades que acarrearía al país la existencia de una Ley de Ordenamiento Territorial en Honduras, especialmente porque las medidas que regularían la ocupación del territorio se anuncian de manera muy general, y se delegan a reglamentaciones que serían preparadas posteriormente[5]. Se requiere introducir en la

[5] Así sucede, por ejemplo, con la definición de regiones (Art. 25), Áreas de Régimen Especial (Art. 40), definición de asentamientos que deben ser considerados urbanos (Art. 64), Construcción (Art. 79), Valoración económica (Art. 89) e Incentivos (Art. 90)

Ley estas definiciones básicas, y otorgar a las ordenanzas la función de fijar con precisión las normas para su elaboración y aplicación en los diferentes contextos territoriales y urbanos. La elaboración de ambos tipos de instrumentos (ley y reglamentos) debería hacerse de manera articulada y relativamente coincidente, para asegurar la coherencia del conjunto. Aunque el Art. 109 especifica que los reglamentos serían elaborados y adoptados en un plazo no mayor de seis meses a partir de su entrada en vigencia, se propone iniciar desde ya este trabajo para contar, al menos, con documentos preliminares durante el proceso de aprobación de la Ley.

E. Puesta en Marcha

Para apreciar de manera más precisa, si esta ley es factible de aplicar y operar en Honduras, se requiere revisar otras leyes vigentes, sobre todo aquellas relativas al sistema municipal, a otros sectores involucrados y a la institucionalidad pública vigente. Desde ya se identifican dos aspectos que podrían revisarse para facilitar su puesta en marcha.

E1. Armonización con otras leyes

El primer aspecto se refiere al ajuste con otras leyes vigentes (Art. 111), que constituye un asunto complejo que debería ser evaluado antes, y no después de su aprobación. No parece realista lograr que las leyes vigentes sean *armonizadas obligatoriamente* con los criterios y objetivos de esta Ley, en un plazo máximo de seis meses, sobre todo cuando se trate de leyes de rango superior, como probablemente sea la legislación municipal.

E2. Formalización del aparato institucional

Un segundo aspecto tiene que ver con la institucionalidad propuesta. Ya se resaltó en este informe la necesidad de simplificar drásticamente el diseño del aparato institucional, cuyos costos y complejidad de operación no parecen justificarse, al menos en una etapa inicial. A ello se agrega el plazo de 90 días fijado para su formalización(Art. 106), de 180 días para la Regionalización Nacional Única, (Art. 107) y la importante asignación presupuestaria que hará falta para su funcionamiento (Art. 108). En contraste, no se contemplan en el anteproyecto, iniciativas para poner en marcha en los municipios, instancias institucionales que se encargarán del ordenamiento territorial, ni se prevén recursos para ello. Considerando la escasez generalizada de recursos humanos, técnicos y financieros que tienen los municipios en América Latina, en especial los menos urbanos, esta omisión puede constituirse en un escollo importante para instrumentar el ordenamiento territorial en Honduras.

F. Conclusiones y Recomendaciones

Sobre la base de los documentos que se tuvieron a la vista y las consultas efectuadas a la delegación hondureña que integró el viaje de estudios, se pueden resumir las conclusiones como sigue:

F1. Oportunidad de la iniciativa

Durante el viaje de estudios se pudo confirmar el gran interés por parte del gobierno central, del sector parlamentario y de las autoridades municipales, por abordar el tema del ordenamiento territorial y los asentamientos humanos. La voluntad por avanzar en este campo es altamente

positiva y oportuna dado el vigoroso proceso de urbanización y ocupación territorial que experimenta el país, y que se acelerará en los próximos años.

F2. Expectativas demasiado centradas en la ley

No está claro si la comunidad tiene presente que contar con una Ley no basta para garantizar que se instrumente el proceso, o que no es pre-requisito que ella exista, para iniciar el proceso. Por una parte, existe en Honduras una trayectoria en la materia, que puede ser aislada, débil en su efectividad, escasa de instrumental, etc., pero que debería recogerse como insumo importante del proceso. Por otra parte, expectativas poco realistas sobre lo que va a producir finalmente la sola aprobación de una Ley en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, podrían desviar la atención de la comunidad respecto de la base técnica y política que se requiere construir para que ella funcione.

F3. Complejidad implícita en un enfoque integral

Los anteproyectos revisados dan cuenta de un enfoque integral para ordenar el territorio y las ciudades, que incluyen aspectos ambientales, productivos, de infraestructura y propiamente urbanos. Esta aproximación es adecuada y corresponde a las tendencias que se observan en otros países latinoamericanos. Al mismo tiempo, ella implica una compleja articulación en dos sentidos: en un sentido “vertical”, entre niveles territoriales que van desde lo nacional a lo local, y en un sentido “horizontal”, entre sectores que no necesariamente coinciden en sus intereses y lógicas de ordenamiento territorial. Se requiere conciliar lineamientos indicativos con otros normativos, y establecer las estrategias, regulaciones e incentivos para que ellos se concreten.

F4. Limitaciones de la versión actual

El documento de Ley es una propuesta muy preliminar, que requiere una considerable labor de depuración y precisión para llegar a ser operativa. Como se mencionó, incluye abundantes afirmaciones de intenciones y principios que podrían trasladarse a una minuta de presentación ante el Parlamento, y a su vez carece de especificidades que también se comentaron anteriormente. Propone una institucionalidad y un instrumental demasiado complejos para iniciar un proceso de ordenamiento territorial, que requerirá de importantes recursos financieros y técnicos. Si se discute la Ley sobre la base de este documento, su complejidad probablemente se haga mayor en la medida que se incorporen nuevas indicaciones y acotaciones. Por ello, se sugiere reiniciar el proceso sobre la base de un proyecto más simple y efectivo.

F5. Necesidad de concertación

Durante la visita de estudio se comentó la escasa articulación de iniciativas entre las esferas parlamentaria y municipal, y entre éstas y el sector central, así como la importancia de producir los acercamientos para aprobar el cuerpo legal. Este aspecto debe abordarse con suma urgencia para lograr un clima político favorable a la concertación de visiones e intereses respecto del territorio hondureño.

F6. Recomendaciones

Sobre la base de lo anterior, se proponen las siguientes medidas de seguimiento:

- Construcción de un nuevo documento base para la discusión de la iniciativa legal por parte de los sectores y actores involucrados en el ordenamiento territorial y de asentamientos humanos. Incluiría al menos i) un resumen de la experiencia latinoamericana en materia de legislación territorial; ii) antecedentes relevantes sobre la institucionalidad sectorial, departamental y municipal hondureña y las respectivas leyes; iii) un inventario de los avances en materia de ordenamiento territorial y urbano que ya existen en el nivel nacional y municipal, para su incorporación a la base operativa del proceso. En Anexo, el documento podría incluir una propuesta de estructura de ley.

- Apoyo al proceso de concertación entre sectores y actores involucrados, sobre la base de difusión del documento base y organización de actividades que generen un acercamiento político y técnico. Esta iniciativa no debería estar focalizada solamente en conseguir apoyo para aprobar la ley, sino establecer de manera amplia un marco concertado para poner en marcha y sostener el ordenamiento territorial y desarrollo urbano en el país. Contemplaría al menos las siguientes actividades: i) un conjunto de reuniones en el nivel nacional y regiones seleccionadas, para discutir el documento base y recoger las opiniones y experiencias existentes; ii) una o dos viajes de estudio a países seleccionados para conocer el ordenamiento territorial y urbano, así como la normativa y los instrumentos que lo sustentan. Estos países se elegirían de modo que su experiencia sea realmente aplicable en Honduras. El proceso de concertación debería concluir en la constitución de un grupo representativo de los sectores y actores, como antecedente del futuro del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos.

- Apoyo técnico a la formulación del marco institucional, operativo y legal para el ordenamiento territorial y urbano, incluido el proyecto de ley. Los alcances de la asesoría necesaria para preparar una propuesta institucional y operativa, y formular el marco legal, incluidas las revisiones de leyes y normativas existentes, deberá especificarse de acuerdo a los avances y estudios previos que ya podrían existir, y que esta consultora desconoce. Dada la complejidad de los temas involucrados, la asesoría debería incluir además del área propiamente técnica, un apoyo en materia legal y de diseño institucional.