

**ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO
EN COLOMBIA**

*** CARLOS ZORRO SANCHEZ**
Profesor Universitario

PLANTEAMIENTO GENERAL

Las diversas y cambiantes estrategias de desarrollo urbano de los Gobiernos colombianos, son fiel reflejo de la utilización casi exhaustiva de las alternativas que para el tratamiento de los problemas urbanos se ofrecen a los Estados capitalistas dependientes y con recursos relativamente estrechos.

La progresiva agudización de los conflictos al interior de los centros urbanos y el sucesivo fracaso de cada una de las estrategias adoptadas para resolverlos, ha llevado al Estado a idear, una tras otra, fórmulas que aunque difieren en sus mecanismos coinciden en sus objetivos y propósitos: atenuar las tensiones entre clases sociales al interior del espacio urbano con miras a garantizar la supervivencia de las instituciones económicas y políticas. En estas condiciones, no es aventurado concluir que la causa de los fracasos anotados radica no en la calidad intrínseca de los medicamentos administrados sino en un equivocado diagnóstico de la enfermedad. En efecto, cuando se parte del supuesto de que las crecientes contradicciones que emergen en las ciudades colombianas son en cierta forma independientes de los factores de atraso y deformación de la sociedad en su conjunto, se llega a tratarlas como una afección no inherente a la lógica del sistema con lo cual se están atacando los síntomas y no la enfermedad¹. El problema de fondo no radica entonces en

la coherencia técnica de los programas sino en su completa inadecuación para ofrecer las soluciones que la situación requiere.

Solo hasta comienzos de la década del 60 se tomó conciencia, súbitamente y con sorpresa, de la transformación fundamental que estaba operándose en la sociedad colombiana como consecuencia del proceso de urbanización² y del riesgo que este implicaba para la estabilidad de las estructuras imperantes. A partir de ese momento, el fenómeno pasó al primer plano de las preocupaciones de los diferentes Gobiernos, inicialmente de manera indirecta y luego explícita y directamente. El presente artículo tiene por objeto comentar someramente las estrategias adoptadas y los instrumentos de que se ha servido el Estado para tratar de ponerlas en marcha.

¹ En este sentido por ejemplo ^{ci} / Kaplan Marcos, "A Reforma Urbana na América Latina" en ^{ci} // "Planejamento na Bahia", N. 4, Junio-Agosto 1974, pp. 455 siguientes.

² Aunque este fenómeno de "Urbanización de la Sociedad", trascendental en la evolución del país, excede el alcance de este artículo, debe recordarse que comporta cambios radicales en las actitudes y comportamientos sociales cuyas implicaciones van más allá de lo que se plantea frecuentemente de manera superficial.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO EN COLOMBIA

(1960 — 1975)

PRINCIPALES INSTRUMENTOS UTILIZADOS

Objetivo	Caracterización del enfoque	Supuestos básicos	Nivel regional	Nivel urbano
1) Frenar el crecimiento urbano.	El proceso de urbanización como perturbador de la vida institucional.	La urbanización es promovida por la violencia política y el atraso del campo.	Reforma Agraria. Idealización del agro.	Medidas fiscales y planes reguladores de tipo tradicional.
2) Racionalizar el proceso de urbanización.	La ciudad hace parte de un sistema nacional y regional del cual no puede aislarse. (Sistema de ciudades).	La urbanización puede ser positiva si se encauza y se corrigen sus efectos negativos. La desconcentración trae beneficios para las ciudades y el País.	Modelo de regionalización. Fondos Regionales de Capitalización Social. Programa Ciudades Intermedias. Reforma Agraria.	Proyectos de Reforma Urbana. Proyectos de ley sobre áreas metropolitanas y municipios.
3) Impulsar el crecimiento urbano.	La ciudad es un sistema al interior del cual deben resolverse sus problemas.	El proceso de urbanización es inevitable y provechoso en términos de productividad. Las regiones deben crecer en la medida en que sus potencialidades lo permitan.	Aplicación parcial del préstamo sectorial.	Sistema UPAC. Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Ciudades dentro de la ciudad.

PRIMERA PARTE

EL FRENO AL PROCESO DE URBANIZACION

Al surgir la preocupación por el fenómeno de urbanización acelerada, hasta entonces relegado a un plano secundario, se enfrentaron claramente dos opciones. La primera, propugnada por el profesor Lauchlin Currie, defendía abiertamente la conveniencia no solo de reconocer y afrontar directamente el proceso sino de estimularlo con el fin de captar plenamente las ventajas que de él podían derivarse en términos de productividad³. La segunda, inspirada en principios revividos a raíz de la Reunión de Punta del Este (Uruguay) que dio origen a la "Alianza para el Progreso", planteaba sin ambages la necesidad de imponer un freno al crecimiento de la urbanización mediante una drástica reducción del flujo migratorio de los campesinos hacia las ciudades.

Esta última opción fue la escogida por el Gobierno de aquella época, visiblemente afectado por el temor a las consecuencias imprevistas del proceso. Para justificar su actitud se apoyaba en el supuesto de que la causa de las migraciones había sido la violencia partidista de los años anteriores; una vez "pacificado" el país, se imponía tan solo la modificación de algunas de las instituciones más aberrantes del agro colombiano para conseguir la estabilización del campesino en la tierra y la consiguiente

reducción de las migraciones. Estas se atribuían entonces implícitamente más a un "rechazo del campo" que a la "atracción de la ciudad", lo cual explica fácilmente la promulgación de la primera Ley de Reforma Agraria⁴ y el empeño por revivir una imagen bucólica y artificial del campo colombiano. Se perseguía, en síntesis, detener el proceso en sus orígenes y se dejaba de lado por completo el tratamiento de sus efectos a nivel de las ciudades.

No fueron necesarios muchos años para poner en evidencia que tanto la interpretación de las causas del fenómeno como las medidas adoptadas para eliminarlo resultaban desfasadas de la realidad. En efecto, la razón de los desplazamientos no solo era mucho más profunda que la violenta pugna partidista por el control del electorado campesino⁵ sino que la timidez de una Reforma Agraria

³ Esta tesis fue propuesta por Currie en la llamada *Operación Colombia*, editada por Tercer Mundo, Bogotá, 196 y en sus *Ensayos sobre Planeación*. Eds. Tercer Mundo Bogotá, 196.

⁴ Ley 135 de 1961 uno de cuyos objetivos fundamentales era reducir el éxodo de campesinos hacia las ciudades.

⁵ Diversos estudios han puesto de presente que el impacto de la violencia sobre las migraciones campo-ciudad fue mucho menor de lo que en un principio se supuso.

"Integral", fruto de los compromisos entre los grupos dominantes en el campo, mal podía satisfacer las necesidades del gran ausente en las deliberaciones: el campesino a quien presuntamente iba dirigida. No es en consecuencia nada extraño que el efecto de la reforma haya sido mínimo tal como lo aceptan hoy en día desde sus defensores hasta sus críticos más encarnizados de diversas tendencias y que el período de aplicación de la estrategia comentada haya coincidido con una de las épocas de mayor expansión urbana ⁶.

Cabría preguntarse ante lo expuesto si una Reforma Agraria que hubiese atacado los problemas de manera más decidida aunque manteniendo intactas las bases del sistema agrario hubiera podido conseguir los objetivos propuestos. La respuesta es igualmente negativa. Los defensores del proyecto de Reforma Agraria olvidaron, en efecto, que si ésta hubiera alcanzado el éxito deseado por al-

gunos, el aumento en la productividad habría traído consigo inexorablemente un nuevo impulso al proceso migratorio que pretendía evitarse ⁷.

Debe insistirse en el hecho de que a los graves conflictos que ya en ese entonces se agitaban en las ciudades no se propusieron remedios diferentes a unas pocas disposiciones de carácter puramente Fiscal incluidas en la Ley 81 de 1960 y a los tradicionales y siempre inoperantes "Planes Reguladores" o de Ordenamiento Físico Urbano cuya óptica restringida dejaba claramente al margen el fondo del problema. El fracaso de esta estrategia llevó al Gobierno del Presidente Carlos Lleras a replantear el enfoque originalmente dado a la cuestión urbana. Este cambio de orientación se hizo explícito en el Plan de Desarrollo 1968-71 y se materializó en la Estrategia que pasa a describirse.

SEGUNDA PARTE

EL ENCAUZAMIENTO DEL PROCESO DE URBANIZACION

El acceso al poder de las fracciones políticas progresistas de los dos partidos tradicionales sumadas a una nueva concepción del crecimiento regional basada en la teoría de los "polos de desarrollo" ⁸, se reflejó en un notable viraje de la política oficial.

El proceso de urbanización dejó de ser un fenómeno patológico y negativo a los ojos del Gobierno para convertirse en una fuente potencial de beneficios para el país si se lograba encauzarlo satisfactoriamente hacia ciertos centros con capacidad para convertirse en "polos" y "arrastrar el crecimiento regional". El énfasis de la estrategia radicaba, precisamente, en la expresión "encauzar" u "orientar" el proceso de urbanización

en forma tal que pudiera producir sus efectos benéficos hasta entonces ahogados, según las entidades guber-

⁶ Estadísticamente esta época corresponde a los últimos años del período intercensal 1951-1964 y a los primeros del período 1964-1973 con tasas de crecimiento urbano superiores al 7% geométrico anual, catalogadas entre las más altas del mundo.

⁷ Podría anotarse en apoyo de esta afirmación que el impacto de la segunda Ley de Reforma Agraria, la Ley 1ª de 1968, la más "avanzada" que en este campo se ha promulgado en el país, fue prácticamente nulo en cuanto a reducción del proceso migratorio. El ejemplo, sin embargo, pierde fuerza debido al hecho de que sus disposiciones resultaron completamente inoperantes.

⁸ Cuyos fundamentos fueron expuestos inicialmente por François Perroux. Ver p. ej. "La Economía del Siglo XX".

Segunda Ley Colombiana de Reforma Agraria,

namentales, por dos razones esenciales:

- El carácter masivo y anárquico de las migraciones;
- El desorden en la estructura física urbana.

Sobre esta base, la estrategia del nuevo gobierno intentaba cubrir dos frentes principales:

2.1 La orientación regional de los flujos migratorios y de la actividad económica.

2.2 La Reforma Urbana.

A continuación se hace una breve descripción de las herramientas propuestas al efecto.

2.1 La orientación regional de los flujos migratorios y la actividad económica.

Habiendo partido del supuesto de que la anarquía observada en el crecimiento de las grandes ciudades era atribuible, en primer lugar, al carácter masivo de los flujos migratorios que hacia ellas se dirigían, era lógico establecer dos metas prioritarias:

A) Reducir el volumen de los flujos migratorios para lo cual seguía teniendo validez la Reforma Agraria a la que, inclusive, se intentó fallidamente revitalizar con la expedición de la Ley 1ª de 1968⁹.

B) Evitar que tales flujos, cuyo volumen seguiría de todos modos siendo altamente significativo, continuaran orientándose de manera preferente hacia los cuatro grandes centros urbanos del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Esta última meta debe ser objeto de un análisis más detenido por cuanto no solo en ella radicó el punto central y original de la estrategia, sino porque para su consecución se formuló el único ensayo relativamente coherente, hasta la fecha, de

integrar los planes urbanos dentro de un contexto regional y nacional¹⁰.

Consciente de que resultaba utópico dentro de las estructuras existentes insistir en la permanencia de la población rural en el campo¹¹, la estrategia en cuestión trataba de "fijar prioridades para el desarrollo urbano, coordinar el crecimiento de las zonas más atrasadas con el de las más vigorosas y actuar sobre las corrientes migratorias internas con el fin de controlar la marginalidad urbana e impedir el crecimiento desmesurado y desordenado de algunos de los grandes centros"¹². Esta acción sobre las corrientes migratorias, tendiente a favorecer la expansión de las "ciudades intermedias"¹³ tenía para el Gobierno la doble ventaja de reducir las tensiones explosivas existentes en los grandes centros y de frenar en ellos la aparición de "deseconomías externas" provocadas por un exceso de concentración de la actividad económica, favoreciendo de paso la integración del espacio económico nacional.

La implementación de esta política se dejó a cargo de una serie de instrumentos, la mayor parte de los cuales no llegó siquiera a materializarse jurídicamente. Entre ellos cabe mencionar:

⁹ Cf. Primera Parte de este artículo.

¹⁰ En términos de economía espacial podría decirse que el problema se trataba dentro de la noción de "sistema de ciudades" o de interdependencias entre diversas localizaciones. La formulación detallada de la estrategia se encuentra en diversos documentos del Departamento Nacional de Planeación, D.N.P., en particular los que conforman la serie del "Modelo de Regionalización". Una presentación resumida pero completa fue publicada por la Revista de Planeación y Desarrollo, Octubre de 1970, bajo el título de "Políticas de Desarrollo Urbano en Colombia".

¹¹ Podría simplemente disminuirse la tasa de emigración, tal como acaba de señalarse.

¹² D.N.P., art. cit., pág. 312.

¹³ Aquellas cuya población oscilaba entre 80.000 y 500.000 habitantes según la formulación inicial del concepto.

- El Modelo de Regionalización del país.
- El Proyecto de Ley sobre Planeación en los varios niveles.
- Los proyectos de ley sobre Areas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios.
- El proyecto de ley sobre creación y supresión de Municipios.
- El proyecto sobre Fondos Regionales de Ahorro.
- El préstamo sectorial para el desarrollo de las ciudades intermedias.

De los anteriores proyectos legislativos, solamente el de los Fondos Regionales llegó a nacer a la vida jurídica aunque deformado y en época tardía cuando la estrategia a la cual pretendía servir de apoyo había sido desmontada. Su existencia por lo demás fue efímera ya que aún antes de ponerse en marcha, la norma que los creó fue declarada inconstitucional¹⁴.

El funcionamiento del préstamo sectorial para el desarrollo de las ciudades intermedias es, por su parte, una muestra de la incapacidad del Estado colombiano para poner en marcha una política independiente de los intereses del capital apoyado por las entidades financieras internacionales. Siendo la única herramienta de que administrativamente podía disponerse para el logro de los objetivos de la política propuesta y contando con una estricta supervisión por parte de la A.I.D.¹⁵, era de esperarse, como mínimo, que los fondos se hubieran asignado efectivamente a los centros hacia cuyo impulso iban teóricamente dirigidos. Pese a lo anterior, se registra con sorpresa que cerca del 40% de las inversiones efectuadas con las sumas desembolsadas por la A.I.D. y sus correspondientes contrapartidas nacionales "para el desarrollo de las ciu-

dades intermedias" fue en realidad destinado a las cuatro ciudades principales ya citadas cuyo crecimiento, teóricamente, se buscaba limitar. Esta proporción es mucho mayor en subprogramas específicos tales como el del F.F.I. destinado a favorecer la actividad industrial¹⁶. La explicación no es difícil: Las ventajas de localización de que disfruta el inversionista en los principales centros del país siguen siendo tan grandes en términos de rentabilidad privada que exceden ampliamente las irrisorias restricciones que pretendieron imponerse a la inversión en tales ciudades y los subsidios con que pretendió orientársela hacia las ciudades intermedias¹⁷. Inclusive al interior del D.N.P. se llegó a tomar conciencia de esta situación: "Por las razones expuestas el número de ciudades a las cuales se puede favorecer con el Crédito resulta ser muy reducido. Este número de ciudades pertenece casi en su totalidad a las regiones más desarrolladas que tienen gran posibilidad de captar recursos, no solo de Crédito Sectorial sino

¹⁴ Sentencia del Consejo de Estado de fecha Junio 14 de 1974. Sobre este particular puede consultarse el artículo de César Santiago y Ricardo García "Aspectos Administrativos del Desarrollo Regional. Los Fondos Regionales de Capitalización" en la Revista de Administración y Desarrollo, No 15, ESAP, 1975.

¹⁵ Que escogía las entidades ejecutoras, aprobaba los programas y la asignación de los fondos respectivos.

¹⁶ Según informaciones obtenidas en el D.N.P. y parcialmente confirmadas en los documentos UDRU-001, Febrero 23 de 1973 y UDRU-DEFICI-328 de Noviembre 28 de 1974.

¹⁷ En efecto, las deseconomías que a nivel de ciertos conjuntos urbanos comienzan observarse e, inclusive, a cuantificarse, no son tales a nivel del inversionista privado para quien el rendimiento simplemente monetario sigue siendo por lo general mayor en tales centros. Resulta obvio que si la concentración en ellos continúa, la comunidad estará financiando en un grado cada vez mayor los beneficios de los inversionistas.

de cualquier tipo de crédito interno o externo”¹⁸.

Ante la imposibilidad de enfrentarse el Gobierno a los grupos en los cuales se apoyaba, y constatada la inutilidad de los esfuerzos teóricos desplegados para convencerlos de la bondad de la desconcentración, surgía la necesidad de un compromiso. Este se hizo más fácil con el acceso al poder de una nueva administración que conservando la etiqueta original del programa a efectos de la demagogia política, aceptó destinar efectivamente buena parte de las sumas correspondientes a los centros donde se podían favorecer más eficazmente los intereses de los industriales o paliar los conflictos más agudos de la coyuntura política y social¹⁹.

En cuanto a la propuesta regionalización del país, su alcance se ha visto restringido al de un simple ejercicio académico ya que en ningún momento ha sido efectivamente utilizado para la formulación y ejecución de políticas a nivel regional.

El fracaso de los intentos para montar el esquema regional de la estrategia comentada, sin duda el más consistente a la luz de los objetivos perseguidos, si hubiera sido realizable, se reprodujo en el instrumento destinado a servirle de apoyo a nivel urbano: la Reforma Urbana.

2.2 Los proyectos de Reforma Urbana.

A. Presentación

Aunque en menor grado que el de la Reforma Agraria, este tema ha sido uno de los más debatidos en cuanto a su viabilidad y a la utilidad que podría tener con miras a atenuar las contradicciones del sistema a nivel urbano. Por tal razón no se insistirá en el estudio de cada uno de los proyectos presentados al efecto, los cuales han sido ya objeto de diversos análisis, algunos de ellos por autores

extranjeros²⁰. Baste señalar brevemente sus antecedentes, los rasgos más destacados que los caracterizan y las causas por las cuales ninguno de ellos llegó a ser aprobado por el Congreso Nacional.

Los primeros proyectos de Reforma Urbana propiamente dicha surgieron hacia comienzos de la década del 60 por iniciativa de grupos políticos representados en el Congreso. El primero de estos proyectos, la llamada “Ley del Techo”, fue presentado por el denominado Movimiento Revolucionario Liberal, M.R.L., junto con otros proyectos de corte reformista a la legislatura de 1962²¹. Dos años más tarde, se presentaba un nuevo proyecto, tildado como el más “radical” de todos en cuanto propugnaba por la conversión de los

¹⁸ D.N.P. ^{colombiana} “Crédito Sectorial. Programa Ciudades Intermedias, Primera Evaluación”, Doc. UDRU-001, Febrero, 1973.

¹⁹ Aunque la ejecución del préstamo sectorial se llevó a cabo bajo el Gobierno que sucedió al que originariamente formuló la estrategia, parece poco probable, por las razones expuestas, que los resultados obtenidos hubiesen sido substancialmente diferentes si la administración de los fondos hubiera continuado en manos de los gestores originales del crédito. La operación de éste revelaba además la incompatibilidad de sus mecanismos con algunos de los propósitos que abiertamente se habían aducido para su contratación. Así, por ejemplo, afirmaba la D.N.P. “los municipios se ven obligados a efectuar obras preferencialmente donde los niveles de ingresos son altos y existe la posibilidad de una factible recuperación de la inversión”. D.N.P., “Crédito Sectorial”, doc. cit., pág. 16.

²⁰ Entre la Bibliografía sobre el tema cabe citar las siguientes publicaciones: ^{ob} Hardoy Jorge, “La Reforma Urbana en América Latina”, en ^{ob} Revista SIAP, número 25, marzo 1973; Kaplan, art. cit.; ^{ob} Pradilla, Emilio, “La Política Urbana del Estado Colombiano” en ^{ob} Ideología y Sociedad, N° 9, enero-marzo, 1974; ^{ob} CAMACOL, “Recopilación de datos sobre la Reforma Urbana”, 1972; ^{ob} Latin American Urban Review, “Urban Reform in Colombia”, 1973, Ch. 4, VI, III.

²¹ Es curioso observar que una vez en el poder el líder de ese movimiento y sin que las condiciones urbanas hayan cambiado favorablemente ni se haya modificado el marco institucional, se haya extendido un absoluto silencio sobre el tema en referencia.

inquilinos en propietarios en el caso de viviendas cuyo valor no excediera de \$ 20.000. Empeñados los gobiernos de la época en "frenar" el crecimiento urbano, carecía de sentido apoyar tales intentos reformistas que, por el contrario, eran vistos con recelo por los grupos entonces formalmente en el poder.

El cambio de estrategia operado bajo la administración Lleras Restrepo implicaba, tal como ya se indicó, una política "progresista" a nivel urbano que, sin embargo, sólo tomó forma hacia fines del período presidencial (1969) cuando se presentó al Congreso como proyecto de ley el primero de la serie gubernamental. Durante los dos primeros años de la siguiente administración (1970-1972) y antes de haberse formalizado plenamente el cambio de estrategia se presentaron tres nuevos proyectos, quizás los más estructurados de la serie desde el punto de vista "técnico". Tales intentos gubernamentales se diluyeron melancólicamente con el propuesto "Estatuto Urbano" que, pese a constituir un paso atrás con respecto a los anteriores proyectos —como su mismo nombre lo indica— y de enmarcarse dentro de un nuevo enfoque de tratamiento de los problemas urbanos²² no logró tampoco la aprobación parlamentaria²³.

B. Elementos de análisis

Los proyectos anteriores reflejan, en mayor o menor grado, las tendencias reformistas características de ciertos grupos progresistas del país que han chocado contra los intereses establecidos de los sectores más reacios al cambio. Por ello es perfectamente válido afirmar que la historia de la Reforma Urbana en Colombia es la historia de los frustrados intentos del Estado por conciliar intereses de clase con miras a asegurar la permanencia del "statu quo".

A continuación se mencionan sumariamente los principales rasgos de este tipo de reformas, tal como quedaron reflejados en uno de los textos más representativos: el del tercero de los proyectos de origen gubernamental (1971)²⁴.

a) *Objetivos*

Como objetivos básicos de la Reforma se planteaban los siguientes:

- i. Mejoramiento y ordenamiento armónicos de la estructura de las ciudades.
- ii. Dotación de vivienda y servicios públicos para sus habitantes.
- iii. Fomento de la industria de la construcción.
- iv. Desarrollo de la administración pública del sector urbano y de la participación de los usuarios, arrendatarios y vecinos.

b) *Instrumentos*

Las principales medidas propuestas para el logro de tales objetivos eran las siguientes:

- i. Relativas al ordenamiento urbano.
- Creación de zonas de intervención, a saber, Zonas de Desarrollo Prioritario (ZDP), Zonas de Desarrollo Prioritario de especial interés social (ZDPEIS)²⁵, Zonas de Reserva (ZR) y Zonas de Renovación Urbana (ZRU) con las cuales se esperaba planificar el desarrollo futuro

²² Cf. Tercera parte de este artículo.

²³ Tampoco lo han conseguido otros proyectos que difícilmente encajarían dentro del término "Reforma", propuestos por representantes de los grandes terratenientes urbanos y las compañías urbanizadoras.

²⁴ En la particular representatividad de los proyectos de 1971 y 1972 coincide la mayor parte de los autores ya citados.

²⁵ Destinadas a "vivienda de interés social".

de las ciudades, regular los precios del suelo y mantener terrenos disponibles para la construcción de vivienda popular y zonas industriales.

- Establecimiento de impuestos de desarrollo urbano²⁶, renta presuntiva sobre alquiler de inmuebles e impuesto a la vivienda suntuaria.

- Regulación de las ocupaciones de hecho.

- Otorgamiento de mayores facultades a las entidades públicas para adquirir tierras urbanas por negociación directa o expropiación.

ii. Relativas a la eliminación del "déficit" de vivienda.

La solución de este problema constituía la mayor preocupación del Gobierno. "Durante los últimos años... el déficit de vivienda urbana torna a manifestarse ya como un problema de orden público de tal magnitud que, de no afrontarlo con decisión irrevocable de hacer justicia y con desinteresado espíritu de solidaridad social, las instituciones que tantas veces hemos defendido... se verán seriamente amenazadas"²⁷.

Los instrumentos propuestos para el logro de este objetivo fueron especialmente de dos clases: institucionales y financieros. Los primeros se refieren al otorgamiento de ciertas atribuciones al Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (INDURVI)²⁸ en relación con la construcción de vivienda popular y los segundos al establecimiento de condiciones favorables al crédito para vivienda tanto al sector público como al privado. Entre los estímulos propuestos para el sector privado cabe mencionar el descuento y redescuento en condiciones favorables por parte del Banco Central Hipotecario, de las obligaciones para programas de construcción o adquisición de vivienda multifamiliar y la concesión de créditos favorables para los mismos fines. Entre las funciones del Banco Central se encontraba la de

descontar o redescantar las obligaciones para programas de construcción o adquisición de vivienda, contraídas por el INDURVI, los bancos, corporaciones financieras y otras entidades públicas o privadas especializadas en financiamiento de vivienda. Las condiciones eran especialmente favorables para las soluciones multifamiliares con servicios comunes. Por lo demás, se esperaba captar recursos mediante los Bonos de Vivienda y los redescuentos.

iii. Relativas al fomento de la industria de la construcción.

Tanto las anteriores facilidades como algunas atribuciones del INDURVI tendientes a "propiciar la participación de la iniciativa privada" para crear empleo, aumentar la productividad de la actividad constructora y reducir los costos de la vivienda, constituían evidentemente un apoyo abierto a las firmas constructoras que, en esas condiciones, se esperaba apoyarían el proyecto evitándose estrangulamientos en el sector²⁹.

iv. Relativas a la administración pública.

La reestructuración administrativa de las entidades públicas relacionadas con la concepción o ejecución de la política urbana tenía por objeto no solo agilizar los procesos rela-

²⁶ Este impuesto, el más significativo del proyecto, se cobraría sobre el avalúo catastral de los predios situados dentro del área urbana en los cuales no existieran construcciones, o éstas fueran de carácter temporal, o inadecuadas para las necesidades sociales o amenazaran ruina o hubiesen sido edificadas contraviniendo los reglamentos municipales.

²⁷ Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Reforma Urbana presentado al Congreso en 1970 por el Ministro de Desarrollo.

²⁸ Concebido para remplazar al ICT.

²⁹ No sobra anotar que pese a lo anterior, fue la Cámara Colombiana de la Construcción, CAMACOL, una de las entidades que con más fuerza se opuso a la Reforma. Ver p. ej. Pradilla, art. cit., págs. 21 y sigs.

tivos a la formulación, diseño y ejecución de programas de vivienda, sino facilitar la descentralización administrativa tendiente a un mayor equilibrio regional. Esta última meta, sin embargo, quedaba desprovista de piso político desde la misma presentación del proyecto por cuanto, en aquel momento, triunfaba la concepción que se tradujo en una nueva estrategia de manejo de los problemas urbanos.

C. Conclusiones

Sin ahondar más en las causas que impidieron a todos los proyectos llegar siquiera a ser adoptados como leyes de la República³⁰, resulta conveniente extraer, así sea de manera esquemática, ciertas conclusiones derivadas de la aplicación de la estrategia comentada.

En éste, como en muchos otros casos, puede apreciarse hasta qué punto la simple posibilidad de poner en marcha cualquier programa de "desarrollo" se halla subordinada a los intereses de los detentadores del poder real. Pese a que en ningún caso los proyectos podrían tildarse de "radicales" y a que, por el contrario, aún en sus formulaciones más estrictas otorgaban al sector privado ventajas tendientes a compensar el efecto de las disposiciones que podían afectarlo negativamente, el gremio de los urbanizadores, cuyas especulaciones inmobiliarias hubieran sufrido ciertas restricciones, poseía todavía mayor poder político que quienes, sin abandonar las estructuras tradicionales pero con una perspectiva más amplia, creían posible aliviar con la Reforma las tensiones sociales existentes al interior de las ciudades. El predominio de la voluntad mayoritaria había quedado relegado una vez más a la categoría de mito.

El problema iba, sin embargo, más allá de la oposición de ciertos grupos. Aún si el más coherente de los

referidos proyectos hubiese cumplido el trámite exigido por la Constitución para entrar en vigencia, su efecto habría sido mínimo en términos de logro de los objetivos esperados de la aplicación de sus medidas. Baste hacer tres consideraciones adicionales para corroborar esta afirmación:

a) El impuesto de desarrollo urbano ofrecía tal número de excepciones en cuanto a su aplicabilidad que hubiera permitido mantener sin uso la gran mayoría de los lotes ociosos que pretendía obligar a construir.

b) El margen de maniobra de los especuladores hubiera seguido siendo amplio por cuanto, en un caso extremo, hubieran podido trasladar los gravámenes a los adquirentes de los predios mediante un aumento en sus precios de venta.

c) Los mecanismos administrativos, financieros y coercitivos no garantizaban que el volumen de viviendas construidas hubiera sido suficiente para remediar el "déficit" habitacional.

Estos factores eran, sin embargo, secundarios frente al hecho de que el proyecto no afectaba en definitiva la propiedad de los terrenos urbanos y las zonas aledañas, con lo cual estaba condenado de antemano a convertirse en una experiencia tan fallida como la de los intentos de aplicación de la Reforma Agraria³¹.

³⁰ Baste la referencia a los artículos arriba citados.

³¹ Un vasto número de experiencias pone de manifiesto que los únicos países que han logrado un control efectivo del ordenamiento físico urbano han sido aquellos que, en una u otra forma, han transferido al dominio público todos los suelos urbanos y sus áreas circundantes. Esta decisión ha sido adoptada inclusive en algunos países de "economía mixta". A este respecto pueden consultarse, por ejemplo, las publicaciones de la ONU: *Planification des zones métropolitaines et des villes nouvelles*, Nueva York, 1969, pp. 76 y sigs. *Urbanisation, Politiques et Plans de Développement*, N. Y., 1969.

TERCERA PARTE

EL IMPULSO AL PROCESO DE URBANIZACION

Habiéndose ensayado sin éxito, primero frenar el proceso de urbanización y luego encauzarlo dentro de un contexto regional y nacional, el nuevo Gobierno (1970-74), luego de un período de indecisión, resolvió dar el último paso dentro del viraje que había venido observándose. El proceso de urbanización había dejado ya de ser un factor negativo y perturbador y en lo sucesivo no sería preciso ni siquiera encauzarlo u orientarlo sino que bastaba con aceptar sus tendencias naturales, adecuando los mecanismos administrativos e institucionales para obtener de él una rentabilidad máxima y, a través de ella, conseguir la mayor expansión posible del subsector Vivienda, convertido de nuevo en el centro de la preocupación gubernamental. El tratamiento del problema urbano se había convertido, además, en el eje de toda la política de desarrollo nacional.

Este programa, nueva versión de la "Operación Colombia" propuesta más de tres lustros atrás y revisada por su autor³² quedó consignado en el llamado "Plan de las Cuatro Estrategias", la primera de las cuales era precisamente la del estímulo a la construcción. Destinada, a nivel de declaración de principios, a mejorar las condiciones habitacionales de las clases populares, pretendía llegar a este objetivo a través de un curioso rodeo que podría resumirse en los siguientes términos: El problema del país radica en la insuficiencia de su demanda interna; para romper el círculo vicioso que ello comporta, es preciso buscar un efecto multiplicador mediante la concentración de esfuerzos en aquellos sectores que además de ser intensivos en mano de obra, "recurso" abundante en las ciudades, y utilizar una baja proporción

de insumos importados, sean susceptibles de atraer altos niveles de demanda efectiva mediante un adecuado financiamiento. Para los autores del Plan, la construcción era el sector que satisfacía más a cabalidad tales requisitos y que, en consecuencia, debía ocupar el primer lugar dentro de las prioridades gubernamentales. Ahora bien, en una etapa inicial solo los grupos de mayores ingresos estaban en posibilidad de tener esa demanda efectiva; por lo tanto, se aceptaba y apoyaba un auge considerable de la construcción de vivienda de altos estándares a través del cual se incrementaría el empleo de la mano de obra y se aumentaría su capacidad de pago. Con el tiempo, esto generaría una demanda adicional y un proceso autosostenido de crecimiento de la construcción que llevaría, en último término, a resolver el problema de la vivienda sin haberse alejado de los cánones de una estricta ortodoxia liberal sobre el funcionamiento del mercado³³. Por lo demás, a medida que se fuera satisfaciendo la necesidad básica de techo, la capacidad de compra recientemente adquirida se orientaría hacia otros sectores con la consiguiente elevación de los niveles de producción y empleo.

Evidentemente, esta política representaba un cambio notable con respecto a la postulada en el período inmediatamente anterior. En particular podrían señalarse las siguientes diferencias entre ellas:

³² Cf. Parte Primera de este artículo.

³³ Esta primera y fundamental estrategia del Plan era complementada con otras tres, a saber: Fomento de las exportaciones, desarrollo agropecuario y distribución del ingreso. Puede consultarse al efecto la obra editada por el D.N.P. Las Cuatro Estrategias, Ed. Andes, Bogotá, 1972.

A. La prioridad otorgada a los grupos que disponían de demanda efectiva, en el nuevo Plan, implicaba:

a) Que desaparecía el principio de redistribución regional de la actividad económica por cuanto las inversiones se concentrarían en lo sucesivo con mayor intensidad en las grandes ciudades, únicas en capacidad de generar una alta demanda efectiva por el bien vivienda ³⁴.

b) Que el ropaje verbal de redistribución del ingreso hacia los sectores más desfavorecidos aparecía con mayor claridad en contradicción con los instrumentos utilizados por cuanto se encauzaba un ahorro nacional hacia inversiones en vivienda para las clases de mayores ingresos con una elevada rentabilidad subsidiada por los demás grupos sociales. Lógicamente esto llevaba implícita una estrategia de redistribución del ingreso pero en sentido opuesto al descrito en los apartes correspondientes del Plan oficial ³⁵.

B. Como consecuencia del nuevo Plan quedaba desprovista de sentido cualquier nueva tentativa de Reforma Urbana por cuanto fuera de implicar un "desestímulo a la actividad constructora" ³⁶ comportaba como mínimo un intento por racionalizar el crecimiento exagerado del área urbana y, consiguientemente, una restricción en el tamaño de las viviendas de lujo, casi las únicas para las que existía demanda efectiva.

C. Al desaparecer como objetivo primordial la reducción de la migración rural-urbana, la Reforma Agraria en su concepción original dejaba de ser un complemento necesario para la estrategia de desarrollo nacional. No es pues de extrañar que, despojándose del incómodo ropaje reformista que había tenido desde comienzos de la década del 60, la política agraria apareciera más nítidamente orientada hacia la capitali-

zación del campo con su lógica consecuencia, por primera vez lúcida-mente aceptada, de expulsión acelerada de la mano de obra rural hacia los centros urbanos ³⁷.

Ya se mencionó que la industria de la construcción había sido seleccionada por los planificadores, entre otras razones por su alta capacidad para absorber mano de obra no calificada; si el volumen alcanzado por la construcción era tal que pudiera absorber la gran masa de migrantes, no solamente se resolvería un problema álgido de la coyuntura social y electoral, sino que se comprobaba la coherencia del Plan a los ojos de sus gestores. Sin entrar a discutir la validez de las hipótesis de trabajo adoptadas con respecto a la industria de la construcción ³⁸, cabe subrayar el carácter esencialmente temporal de los empleos que genera; por lo demás, dadas sus características tecnológicas en el país y los mecanismos redistributivos que complementan la estrategia, resulta gratuita la enfática observación del profesor Currie en el sentido de que el Plan induciría no simplemente un aumento en el número de empleos en la construcción sino en el nivel general de ocu-

³⁴ Esta afirmación se corrobora plenamente con las cifras sobre asignación por ciudades de los recursos de UPAC. Aún más, el funcionamiento de este sistema ha incrementado la concentración de la inversión en las grandes ciudades. Junta de Ahorro y Vivienda, Cifras de la ejecución a Dic. 31 de 1973.

³⁵ Que carecía por completo de instrumentos específicos para implementar la estrategia.

³⁶ Al menos en opinión de grupos como CAMACOL.

³⁷ Política abiertamente aceptada a partir del llamado "Acuerdo de Chicoral" y recientemente institucionalizada en la última ley de Reforma Agraria.

³⁸ Al respecto cabe referirse a los artículos recopilados por la ¹⁰ CORP en ¹⁰ Controversia sobre el Plan de Desarrollo, ed. La Oveja Negra, Bogotá, 1972.

pación mediante un cambio en los patrones de producción-consumo³⁹.

Los mismos documentos del D.N. P. se encargan de contradecir este aserto y de poner en relieve no solo la preocupación coyuntural que inspiró muchas de las medidas adoptadas, sino el verdadero interés escondido tras la fachada del "Frente Social"; "La capacitación de esa mano de obra tiene ventajas tales como es (sic) un adiestramiento rápido y a bajos costos ya que no se requiere escuela diferente a la misma obra donde se trabaja"⁴⁰.

Es innegable que el mayor mérito del Plan de las Cuatro Estrategias radica en haber sido el único que, así fuera parcialmente, fue dotado de los mecanismos institucionales y financieros necesarios para su implementación. La creación de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, y su administración a través de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda ha tenido un impacto real sobre la captación del ahorro y su canalización hacia el sector de la construcción⁴¹. Indudablemente, este éxito no era de extrañar dadas las ventajas que la estrategia otorgaba no solo a los urbanizadores sino al sector financiero que adquirió una fuerza no conocida anteriormente.

La ejecución de esta primera estrategia, eje del Plan, ha distado empero enormemente de conseguir los resultados que le atribuían sus defensores en cuanto a la solución del problema urbano. Diversos indicadores ponen de presente que la demanda por vivienda se saturó más rápidamente de lo previsto, truncándose el proceso en momentos en que tanto el capital financiero como los urbanizadores habían absorbido los beneficios de la operación y antes de que estos se hubieran extendido por lo menos a los sectores de ingresos medios. El desempleo se ha agudizado nuevamente y la prevista reducción en la disparidad del ingreso no tuvo ningún principio de ejecución.

EPILOGO Y CONCLUSIONES

El actual Gobierno tomó posesión en momentos en que hacía crisis el estancamiento de la construcción y se percibía claramente la prematura desintegración del proceso que había de llevar a la prosperidad nacional según los autores del Plan. En tales condiciones y sin abandonar todavía completamente el marco de las Cuatro Estrategias, la nueva política urbana aparece caracterizada por el signo de la indeterminación⁴². He aquí algunos síntomas que respaldan esta afirmación:

A. Se hacen planteamientos en contra del sistema UPAC y su orientación pero las medidas que se toman al efecto no cambian substancialmente sus características.

B. Se descarta la construcción como máxima prioridad nacional pero, ante el estancamiento del sector y el consiguiente crecimiento del desempleo, se acude de nuevo a ella como arma coyuntural mediante el planteamiento de proyectos masivos de inversión ahora de carácter público.

C. Se vuelve, luego de varios años, a poner el énfasis verbal en el sector agropecuario pero los programas siguen orientados hacia las grandes ciudades a través del concepto de "Ciudades dentro de la Ciudad" ges-

³⁹ En respuesta a las críticas formuladas por Gustav Ranis de la U. de Yale, afirmaba textualmente el inspirador del Plan: "No buscamos el empleo en la difusión de trabajos o en la baja intensidad de capital sino más bien en el aumento de volumen de producción logrado a través de un cambio importante en los patrones de producción-consumo". (En "Controversia sobre el Plan...", op. cit.). No se ve en ninguna parte cuál sería la manera de llegar a ese cambio.

⁴⁰ D.N.P. ^{del} Aspectos Cuantitativos del Plan de Desarrollo, Cañal Ramírez-Antares, Bogotá, s. f., pág. 39.

⁴¹ Aunque, como ya se indicó, a costa de una mayor concentración del ingreso personal y regional.

⁴² Puede observarse que cada uno de los gobiernos ha tomado entre uno y dos años para formular su propia estrategia de desarrollo urbano.

tado por los autores del Plan de las Cuatro Estrategias ⁴³.

Este último concepto, inspirado en las tesis y experiencias de la planeación metropolitana en los Estados Unidos, Suecia, Inglaterra, Francia y Singapur, pretende crear dentro de los actuales centros urbanos o a proximidad inmediata de los mismos, núcleos autosuficientes de empleo y vivienda que minimicen los desplazamientos hacia el centro principal de la ciudad obteniendo el descongestionamiento de éste y la minimización de los requerimientos de transporte. En tales núcleos desaparecería además la segregación social y se crearía un ambiente adecuado para el desenvolvimiento de la actividad humana.

Sin necesidad de entrar a analizar la concepción en sí misma ni negar la posibilidad de obtener de su aplicación ciertos efectos positivos a nivel de ordenamiento físico urbano, es fácil concluir que ella no solamente no resuelve los conflictos esenciales de la problemática urbana del país, sino que no logra siquiera reducir los síntomas que más alarman a los grupos en el poder:

A. Al haber sido concebida para grandes ciudades continúa favoreciendo la concentración de las inversiones y del ingreso.

B. Al no disponer de instrumentos para el control del suelo, multiplicará la aparición de fenómenos especulativos.

C. Al carecer de medios coercitivos para fijar los lugares de residencia de cada persona, resulta utópico pensar en obtener una mimización de los desplazamientos mediante el acercamiento de los lugares de vivienda y trabajo ⁴⁴.

D. Por lo demás, es obvio que el crecimiento industrial no depende simplemente de la dotación de espacios adecuados al interior de estas "ciudades", sino de una estrategia mucho más amplia de crecimiento

nacional. No es construyendo nuevas ciudades como logrará generarse empleo suficiente a mediano y largo plazo.

E. Las características de los centros en cuestión permiten descartarlos, como solución para una parte creciente de la población desprovista de capacidad de pago.

F. El monto de las inversiones públicas requeridas para su construcción hace difícil encontrar posibilidades aceptables de financiamiento.

Sería necio entrar en elucubraciones relativas a las nuevas orientaciones de la política gubernamental cuya formulación será del dominio público en pocas semanas. Parece difícil, sin embargo, que logre enmarcarse dentro de un tipo de estrategia diferente al de las comentadas en este artículo las cuales, como se afirmó desde un comienzo, han recorrido toda la gama de actitudes posibles frente al proceso de urbanización y han utilizado la mayor parte de los instrumentos de que puede disponer un Estado con grandes restricciones de recursos y empeñado en la supervivencia de las estructuras imperantes. El fracaso de tales políticas hace necesario insistir una vez más en que no es en la calidad intrínseca de los diferentes instrumentos adoptados o propuestos donde reside la raíz del fracaso de las estrategias discutidas, sino en su incapacidad para atacar las causas de una situación de la cual el desorden urbano, el "déficit" habitacional, la segregación social y otros fenómenos que preocupan a los planificadores son un simple reflejo a nivel de la ciudad.

⁴³ Una formulación detallada puede leerse en la publicación del D.N.P. *La Política Urbana y el Plan de Desarrollo*, ed. mimeogr., Enero, 1974. *colombia*

⁴⁴ Es pertinente mencionar al respecto el fracaso de las "New Towns" inglesas dotadas de mayores instrumentos para lograr su cometido.