

# Reforma Urbana

## Urbanización y desarrollo



RODRIGO MANRIQUE M. \*

**E**l fenómeno de la urbanización está asociado íntimamente al proceso de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, éste, como aquel, no está exento de dificultades y problemas.

La concentración de la población en áreas relativamente pequeñas, se explica esencialmente por las llamadas "economías de aglomeración", que tienen que ver, en lo fundamental, con la posibilidad de una mayor división y especialización del trabajo determinada por el tamaño del merca-

do, tanto de productos y servicios, como de factores, especialmente del mercado laboral.

Pero dicha concentración origina problemas de a) orden técnico (provisión de servicios públicos, congestión, contaminación, hacinamiento), b) orden social (segregación espacial por estratos de ingresos, impersonalidad, aislamiento, "soledad en medio de la multitud" y c) orden económico (por ejemplo, generación de empleo y concentración del ingreso por la apropiación privada del valor social o plusvalía de las tierras urbanas y suburbanas) originado en la demanda creciente por una oferta de espacio fija.

Por supuesto que estos y otros problemas derivados del proceso

de urbanización, deben ser objeto de preocupación pública y atención estatal. Ya desde fines del siglo pasado Henry George alertó en su clásico ensayo *Progress and Poverty*, sobre algunas de sus más preocupantes manifestaciones en el plano redistributivo y planteó instrumentos de política para su control público. Europa y Norteamérica han adoptado claras formas de intervención o regulación sobre esta materia.

En Colombia la discusión adquirió estatura conceptual e importancia política solo a partir de los años cincuenta, con la elaboración de los planes de desarrollo y la presentación de los llamados "proyectos de reforma urbana".

→

\* Economista de la Universidad Nacional y Profesor de Economía

# Reforma Urbana

→

## Antecedentes

A nivel de la planeación física el primer intento de ordenar racionalmente el crecimiento de Bogotá corresponde al llamado *Plan de Le Corbusier* (1950). Posteriormente se elaboró el *Plan para Bogotá* (1953) preparado por los doctores Lauchlin Currie y Enrique Peñalosa, que incorporó además los aspectos fiscales, financieros y administrativos.

Pero es solo a partir de la década de los sesenta cuando el problema adquiere relevancia política nacional con la presentación de la llamada "Ley del Techo" (1962), por el entonces Movimiento Revolucionario Liberal (MRL).

Curiosamente fue este el primero y tal vez el último de los proyectos legislativos realmente audaces sobre esta materia. Al menos desde el punto de vista global del diseño urbano, aspecto prácticamente olvidado en las numerosas iniciativas siguientes que limitaron las flamantes propuestas de "reforma" urbana a temas sobre vivienda y problemas de planeamiento urbano convencional (zonificación y usos del suelo)\*.

Bien vale la pena reproducir algunos apartes pertinentes del texto en cuestión:

- a) "Afrontar el problema de la vivienda en el mismo centro de las ciudades, y no en urbanizaciones excéntricas que recargan los costos sociales de construcción..." y
- b) "Construir, en consecuencia, centros urbanos en el corazón de las ciudades, declarando estos terrenos de utilidad pública".

Es este un antecedente muy importante de lo que más tarde se llamaría la

estrategia de "ciudades dentro de la ciudad".

## La "reforma" nuestra de cada día

La más reciente "reforma urbana" (Ley 9/89), si bien se enmarca, en términos generales, dentro del esquema tradicional de tales iniciativas, contiene, no obstante, aspectos innovadores, nuevos elementos, que cabe destacar. Son, en nuestra opinión, principalmente:

- Declaratoria de utilidad pública e interés social de la adquisición de tierras urbanas con destino a la "constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades" (Cap. III Art. 10). Este es un aspecto de crucial importancia si se quiere pensar en desarrollos a escala, evitando simultáneamente la especulación con los precios del suelo. Es lo que los franceses llaman "zonas de desarrollo diferido" para la ejecución de sus proyectos sobre "nuevas ciudades".
- Creación de los "Bancos de Tierras" (Cap. VII), de tal forma que posibiliten la adquisición de predios con destino, entre otros, al objetivo anterior.
- Tributación a la plusvalía urbana mediante la creación de la "Contribución de Desarrollo Municipal" (Cap. IX. Art. 106), para aquellos predios urbanos o suburbanos "cuyo terreno adquiera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal". Como antecedente existía la propuesta del "Impuesto de Desarrollo Urbano" (1971). No obstante, en tales condiciones, si dicha contribución ha de hacerse efectiva, el "Impuesto de Estratificación Socioeconómica" que también se crea (Art. 112), nueva versión del otrora recomendado "Impuesto a la Vivienda Suntuaria" (1971), parecería, por ahora, redundante, dando la innecesaria e inconveniente sensación de una especie de "cascada tributaria".
- Prioridad a los moradores en los proyectos de renovación urbana, lo cual puede disminuir la eventual oposición a este tipo de iniciativas, originada por la incertidumbre de los residentes en tales áreas.
- Agilización de trámites y procedimientos, mediante el establecimiento de incentivos tributarios y de precios para la enajenación voluntaria de los inmuebles y penalización para los casos de lento y engoroso proceso de expropiación.

Otros aspectos de la Ley 9 son más convencionales, como los referentes a los llamados Planes de Desarrollo o Planes Simplificados (?) según el tamaño de los municipios; al proceso para la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos, principalmente para los denominados "urbanizables pero no urbanizados" y "urbanizados sin construir", los cuales, al quedar sujetos a un plazo perentorio y angustioso de dos años para la ejecución de las obras respectivas, podrían ser forzados a un desarrollo prematuro e ineficiente, por ejemplo, de bajas densidades, frente a aquella que alcanzaría

\* Una excepción importante la constituye el proyecto presentado en 1971 por el Dr. Roberto Arenas Bonilla, entonces representante a la Cámara.

una vez el predio estuviera "maduro" para su desarrollo en términos de los precios del suelo y las expectativas del mercado. Así como también los referentes a espacio público, del cual hace exhaustivas y a veces confusas definiciones e ilustraciones.

Un punto útil y aparentemente ventajoso en el corto plazo, aunque delicado como precedente hacia el futuro, tiene que ver con "la legalización de títulos para la vivienda de interés social". De una parte, existe el hecho político de la tremenda presión ejercida por los millares de familias que se hallan hoy en tales condiciones; pero, de otra, surge la inquietud de si ello haría aún más difícil, acciones futuras tendientes a un ordenamiento y planeación integral de tales áreas.

Los mayores interrogantes en torno de esta nueva "reforma" estarían por el lado del tipo de financiamiento restrictivo que establece para el B.C.H. y el I.C.T., lo cual

podría situar estas entidades en serias dificultades financieras, al impedirles operar con esa especie de "subsidios cruzados" que antes practicaban cuando tenían acceso a mercados más boyantes, los cuales presumiblemente, generaban algún excedente para financiar la "vivienda de interés social". Aunque, ciertamente, en el caso del ICT, ello podría neutralizarse con la creación del IVA al cemento.

Otro aspecto que inquieta, por la rigidez administrativa que introduce, es la excesiva dependencia del IGAC para prácticamente todos los efectos relacionados con los "avalúos administrativos especiales". Ya es tiempo de que el país empiece a desmontar el absorbente y estéril centralismo en las funciones relativas al catastro y similares, especialmente frente a las nuevas políticas de descentralización administrativa y al desarrollo de las técnicas y el mercado profesional inmobiliario.

### Tendencias y Perspectivas

Previsiblemente, la tendencia dominante en este fascinante campo de la política pública, continuará precisamente en la dirección en que la nueva Ley 9a. es más débil: una política nacional sobre criterios, objetivos e instrumentos de diseño urbano para las grandes áreas metropolitanas, ciudades y centros mayores, orientada a inducir un patrón o modelo de desarrollo urbano que sea simultáneamente eficiente y equitativo, que reduzca los costos de transporte y movilización, que integre más el trabajo con el resto de actividades del hombre urbano, que reduzca la segregación e integre más nuestra sociedad, y que contribuya a la conservación de nuestras mejores tierras agrícolas y recursos naturales localizados en proximidad de los grandes centros de consumo. Es decir, que se traduzca en una elevación de las condiciones y calidad de vida de la inmensa mayoría de nuestras gentes, que vivirá, precisamente, en las grandes ciudades colombianas.

