

PRIMERO PASOS DE LA REFORMA URBANA EN AMERICA LATINA

JORGE E. HARDOY *, OSCAR A. MORENO

I. *El proceso de urbanización en América Latina*

La historia de América Latina incluye numerosos ejemplos de ciudades que fueron total o parcialmente abandonadas por causas aún no bien determinadas. El abandono de Teotihuacán, hacia el año 750, el de las ciudades mayas del Petén y del valle de Usumacinta a partir del año 900, el de Tula a fines del siglo XII y el de Huari y Tiahuanaco, en el altiplano peruano-boliviano, a fines del primer milenio son sólo algunos de los ejemplos más conocidos. Los investigadores han tratado de aclarar las causas de esos abandonos. Terremotos, plagas, pestes y cambios de clima han sido insinuados. La pérdida de fertilidad de los suelos por efecto de la erosión provocada por una tecnología estática y la presión de una población creciente ha sido la causa señalada con más frecuencia. Sin embargo, a medida que la visión de los investigadores se ha ampliado como consecuencia de enfoques multidisciplinarios y estudios en profundidad, otra causa comienza a emerger como fundamental: la disrupción del sistema socio-político que alentó la construcción y desarrollo de esos centros como puntos estratégicos de su política de dominación regional,

La ciudad era ya, durante los siglos precolombinos, la residencia de la elite gobernante desde la cual controlaba los aspectos más diversos de las sociedades indígenas subordinadas. En algunos casos factores externos a las estructuras de esas sociedades dominantes determinaron el abandono de las ciudades. Es generalmente aceptado que el abandono de Teotihuacán y Tula, por ejemplo, se debió a la presión e invasión de culturas más primitivas pero, probablemente, más vitales, que las que habitaban en esos dos grandes centros clásicos de la meseta central de México. El abandono de Huari y de los centros mayas, en cambio, no parece haber sido el resultado de invasiones. Algunas evidencias señalan la existencia de conflictos sociales en el seno de esas culturas: la fractura de las caras de personajes labrados en las estelas mayas, la rápida desaparición de un estilo cerámico en el área de influencia de Huari y de Tiahuanaco, el abandono de un barrio de mercaderes en Kaminaljuyú, una capital regional de Teotihuacán, etc. Es obvio que en las culturas precolombinas, las tensiones debieron acentuarse por la incapacidad de las élites en encontrar solución a problemas tan prácticos como la producción de comida y una mínima variedad de bienes de consumo. Debemos asumir que la diferencia de niveles y oportunidades entre la elite y el pueblo serian también la causa de conflictos recurrentes. La reacción de las élites parece haber sido acentuar la rapidez del sistema y la concentración del po-

* Los autores pertenecen al Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina.

der político religioso y militar en un grupo reducidísimo que se transmitía de generación en generación entre los miembros de determinadas familias. La elite utilizaba la ignorancia del pueblo y su temor a los fenómenos naturales para acentuar su imagen de imprescindible. La religión se convirtió así en una poderosa arma de la elite gobernante, como entre los aztecas.

Una vez que el sistema socio-político dominante perdió el control de la situación, la elite desapareció físicamente. Como la elite controlaba los medios de producción y comercialización, promovía la tecnología, mantenía el control de la administración y determinaba las relaciones con los dioses, su desaparición creó un vacío que no era simple reemplazar. La población rural, que ancestralmente vivía subordinada en condiciones de autosuficiencia, carecía del nivel tecnológico y de la organización para llenar ese vacío. Como consecuencia, las ciudades perdieron su rol de centros de poder de una elite que había dejado de serlo y fueron abandonadas totalmente o declinaron como lo demuestran los estilos cerámicos y la técnica arquitectónica inferior empleadas por el reducido número de habitantes que había quedado en ellas. La población rural mantuvo con pocas modificaciones sus esquemas de asentamiento. En otras palabras, desaparecida la elite que mantenía un rol hegemónico sobre un territorio, se produjo una ruralización casi total de la población y tina sensible baja en sus niveles culturales. La inflexibilidad de la elite para ajustar sus pretensiones y posiciones ante la creciente presión interna terminó por destruir el sistema que había creado. La masa indígena, tanto la urbana como la rural, había reaccionado en función de sus necesidades vitales. Si estas eran insatisfechas la masa se insurreccionaba ya que carecía de la organización y conocimientos tecnológicos para provocar una verdadera revolución y ocupar el lugar de la élite.

Esta breve historia es sumamente ilustrativa. Actualmente, un porcentaje nunca bien precisado pero, sin duda, significativamente alto en todas las ciudades de América Latina, vive en condiciones de marginalidad. La segunda ciudad del Perú esta formada por los habitantes de las barriadas de Lima. Los

habitantes de las favelas de Río de Janeiro formarían la cuarta ciudad del Brasil, los de las villas miserias del Gran Buenos Aires la segunda o tercera ciudad de la Argentina, los de las villas miserias del Gran México y de Caracas, la segunda ciudad de México y Venezuela, respectivamente. El proletariado urbano ha ido adquiriendo gradualmente conciencia de clase y lucha para superar las estructuras que le impiden incorporarse a la economía y sociedad nacionales. Su acción, hasta ahora, ha sido discontinua, uniéndose o aceptando líneas políticas que, bajo una aparente reivindicación social han servido solamente para postergar su participación en las decisiones. Su acción ha ido creciendo en gravitación sobre las decisiones políticas y ha ido adquiriendo la forma de invasiones de terrenos, huelgas de alcances más amplios y profundos y no exclusivamente de mejoras salariales, y participación en las guerrillas urbanas. Ante esas amenazas a sus intereses y estabilidad como clase dominante, la elite gobernante ha reaccionado de diferente manera. Sus mayores limitaciones son el tiempo y la rigidez de algunos de sus grupos. Sus decisiones políticas y económicas han tendido y tienden a reforzar sus pretensiones mientras introducen o enuncian medidas espectaculares que sólo han servido para crear una imagen populista a sus programas.

La "amenaza" popular ha provocado un atrincheramiento de la elite gobernante. Su alianza con los grupos militares en Brasil, Argentina, Venezuela y otros países les ha permitido aumentar el aparato de represión a nivel nacional y local y además, aumentar los estímulos que el Estado puede movilizar para presentar una imagen de desarrollo y cambio social a través de programas incompletos y mal estructurados de industrialización, asistencia social, educación y aceptación del proceso de urbanización. Su aceptación de que debe existir una nivelación de las clases socio-económicas, adquiere la forma de una nivelación de arriba hacia abajo. Su no aceptación de que debe promoverse una redistribución del capital y de los ingresos se apoya en la premisa de que sólo mediante el desarrollo y el crecimiento económico se justificarían esas políticas. De otro modo, sostienen, sólo se conseguiría un empobrecimiento general sin beneficios reales para ningún grupo.

La toma de conciencia y creciente radicalización de la clase proletaria en América Latina no ha superado aún las visibles pautas de dispersión y carencia de base política. Los conflictos de clases han dado lugar a escenas de violencia cada vez más frecuentes. Esa violencia no es ya un fenómeno exclusivamente rural sino que tiene todas las características de convertirse en un fenómeno con una mayor gravitación urbana. No se trata ya de una reacción ante la insatisfacción de necesidades básicas sino de una presión para alcanzar objetivos cada vez mejor precisados de justicia social y participación en las decisiones de políticas de gobierno y económicas. En otras palabras, la llamada subversión en América Latina está adquiriendo valor político y social distinto al de los discursos oficiales.

La tradicional e histórica desvinculación entre los dos grupos principales de la sociedad latinoamericana y la discrepancia entre los intereses nacionales y los extranacionales ha tenido una significativa gravitación en los modelos socio-políticos utilizados en el área. Estos modelos socio-políticos, a su vez, determinaron la estructuración de los espacios nacionales y las características de los procesos de urbanización que han sido mencionados con frecuencia. Vale la pena repetirlos:

a. La población urbana, y en especial la población concentrada en las grandes ciudades, continuará creciendo a un ritmo superior a la población nacional y varias veces superior a la población rural. Entre 1970 y 1985 se estima que crecerá en 131.492.000 personas, o sea a un ritmo promedio anual de 8.766.000 personas. Cuantitativamente, los países más afectados son aquellos que tienen tasas muy altas de crecimiento de la población nacional, una población rural superior al 40% de la nacional en 1970, una industrialización aceptablemente desarrollada en algunos puntos, una infraestructura regional básica, grandes desequilibrios regionales y la persistencia de una estructura rural con todas las características del subdesarrollo. Brasil, Colombia, México y Perú presentan todas esas características. En esos cuatro países se producirá el 72,3% del crecimiento urbano de América Latina entre 1970 y 1985. Son países con amplios territorios que presentan grandes variedades

ecológicas y barreras naturales que dificultan su integración espacial. En relación a su población, sin embargo, otros países presentan características de inestabilidad urbana, a largo plazo, aún más acetuadas. Son países como Ecuador, Bolivia, Paraguay y los pequeños países de América Central y del Caribe, con la excepción de Cuba, que tienen tasas de crecimiento de la población nacional aún más altas; su población rural alcanza, por lo general, entre el 50% y el 65% de la nacional en 1970; la industrialización recién comienza y enfrenta mercados nacionales de reducido tamaño, la infraestructura regional es pobre y mantienen una estructura rural dependiente de uno o dos productos para su exportación. Estos países, los menos desarrollados de América Latina, son los que tienen las estructuras agrarias más rígidas.

b. La población urbana se concentra en áreas limitadas de cada territorio alcanzando en Uruguay, Argentina, Chile y, en menor grado, Perú, Venezuela, México y Santo Domingo, índices de primacía muy altos. Las élites gobernantes actúan desde estos puntos y promueven su crecimiento mediante la concentración en ellos de los capitales, el poder político y los servicios, en detrimento de otras alternativas. Convalidan así el modelo histórico de crecimiento urbano vertical, o sea la concentración de los recursos unida a la centralización de las decisiones, ligado a los intereses primario-exportadores. Este modelo no corresponde a una política de desarrollo nacional equilibrado basado en el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, naturales y de capital y refleja espacialmente la estructura de clases características de los países de América Latina. La rápida urbanización en lo que se relaciona con la contribución de las migraciones al proceso, está reflejada por la persistencia de ese modelo. Este modelo de urbanización refleja a su vez la diferencia de los niveles de ingresos, acentuadamente concentrada en las ciudades capitales en detrimento de los centros urbanos menores y de las áreas rurales. La urbanización en América Latina es, desde los comienzos de la era colonial, de localización manifiestamente marítima, respondiendo a los intereses comerciales extranjeros y nacionales y al rol de abastecedor de materias primas que cumplieron nuestros países.

c. La incapacidad de los gobiernos actuales para solucionar los problemas urbanos más apremiantes ha sido manifestada en diversas oportunidades. Con los modelos de desarrollo favorecidos claramente es imposible que los países del área escapen a su situación de subdesarrollo. La forma como se ha producido y se produce el proceso de urbanización refleja ese estado. La urbanización, sinuando los modelos históricos tradicionales, no constituye una solución y menos un reflejo de "modernización" sino una alternativa poco favorable a la crisis rural. Creemos que ningún país puede, con su tasa de desarrollo y distribución de la riqueza nacional, crear el ahorro y la capacidad de inversión para encarar la construcción de las viviendas y servicios urbanos que requiere la nueva población urbana.

d. La situación de desempleo y subempleo urbano característica de los Modelos de desarrollo favorecidos, ha llevado a una agudización del fenómeno de la marginalidad reflejada en el crecimiento de las villas miserias que es aún mucho más acelerado que el de la urbanización propiamente dicha. Esta situación se agudiza por el sistema de tenencia de la tierra urbana y por los valores especulativos que la tierra ha adquirido. Encontrar un principio de solución a los variados aspectos urbanos explicados es totalmente imposible o significaría un costo de construcción y operación que ningún país puede financiar. Por otra parte, no es posible aceptar una situación discriminatoria en perjuicio de los sectores mayoritarios de la población urbana.

II. *Reforma agraria y Reforma urbana*

La discusión sobre los objetivos y alcances de la reforma urbana no se ha iniciado. Hasta ahora el planteamiento de su necesidad ha quedado reducido al ámbito de un puñado de especialistas, políticos y líderes con conciencia social. No existe tampoco, alrededor de la reforma urbana una bibliografía adecuada a pesar de que en América Latina fue sancionada una, la de Cuba, con efectos significativos en la estructuración de una nueva sociedad; fue decretada otra, la de Bolivia, totalmente parcial y con efectos incompletos y, desde hace cinco años, se intenta hacer aprobar otra, la de Colombia, que, de ser sancio-

nada, no creemos que serviría para modificar la situación urbana en este país. Es significativo que los gobiernos latinoamericanos que en Punta del Este, hace diez años, aceptaron la necesidad de implementar reformas agrarias, ni siquiera hayan insinuado la necesidad de llevar a las ciudades reformas semejantes. Creemos que es mejor que sea así. Las resoluciones agrarias acordadas en Punta del Este no mejoraron la situación rural. Ningún país de América Latina, con la excepción de Cuba, ha sido consistente en sus políticas agrarias durante la década de 1960. En México, a pesar de que ha transcurrido medio siglo desde la sanción de la reforma agraria que distribuyó más de 55 millones de hectáreas entre 2.500.000 ejidatarios eliminó el peonaje y sirvió para incrementar la producción agropecuaria, persisten los minifundistas privados, los trabajadores rurales sin tierra y sin empleo y un agudo nivel de pobreza entre muchos ejidatarios¹. En Bolivia, a casi veinte años de la sanción de la Reforma Agraria, continúa la inmensa mayoría de las cabezas de familia sin sus títulos de propiedad y, como dice un autor, consciente o inconscientemente, la implementación de las medidas aprobadas fue desacelerándose².

La reforma urbana es, igualmente, un instrumento de cambio de la sociedad. Junto a la reforma agraria, con la cual debe complementarse y coordinarse tanto en la definición de sus objetivos como en su ejecución, constituyen dos medios fundamentales en la implementación de planes nacionales de desarrollo económico y social. La simultaneidad de ambas reformas permitirían:

- a) La movilización de los recursos materiales y humanos del espacio nacional.
- b) La definición de una estructura espacial nacional en función de los nuevos objetivos de desarrollo.
- c) La incorporación de la población entera a una sociedad integrada.

1 Rodolfo Stevenhagen: "Social aspects of agrarian structure in Mexico", en *Agrarian problema and peasant movement in Latin America*, Rodolfo Stevenhagen, editor, p. 265; A Doubleday Anchor original, New York, 1970.

2 Véase de Luis Antezama Eguino: "La reforma agraria del MNR", en *Reformas agrarias en América latina*, pp. 279-309; Juárez, editor, Buenos Aires, 1970.

d) La integración de los planes de desarrollo agrícola con los planes de desarrollo industrial y de los servicios mediante una red de infraestructura que elimine la dicotomía social y productiva entre ciudad y campo.

Por las siguientes razones:

a) La complementariedad de ambas Reformas nos parece obvia. Ambas son medidas políticas que sólo pueden ejecutarse si el Gobierno que las decide cuenta con un amplio apoyo popular. En algunos casos la sanción de una Reforma Agraria sin una Reforma Urbana simultánea produjo el traslado de los capitales a la formación de una burguesía industrial urbana que rápidamente comenzó a gravitar en las políticas de desarrollo nacional³. Como consecuencia de la nueva orientación de los grupos de poder, la reforma agraria inevitablemente perdería la dinámica inicial hasta que formas distintas de latifundio, como son las grandes empresas agrarias industriales, y distintas formas de comercialización controlen la situación agraria.

b) Ambas están basadas en el interés de la tierra. En las áreas rurales la tierra tiene un valor productivo y social reconocido. Sólo mediante una redistribución del capital en tierras es posible mejorar los niveles de vida de la población rural y alentar su participación. El cambio del sistema de tenencia de la tierra permite eliminar el peonaje, incorporar a la población rural al régimen jurídico e institucional de una nación y definir los sistemas de producción más adecuados para cada tipo de terreno en función de sus características ecológicas. A la tierra urbana no suele adjudicársele un valor productivo. Su tenencia no es objeto de discusiones como la tierra rural. Sin embargo, creemos que no es así. El sistema de tenencia de la tierra urbana no está ligada tan estrechamente a la división del trabajo como lo está la tierra rural, pero igualmente refleja los diferentes niveles socioeconómicos de la población urbana y evidencia el grado de marginalidad que existe en ellos. Es innegable, además, que la productividad de un obrero está relacionada con sus niveles de salud y capacitación y que éstos, a su vez, dependen del tipo de ser-

vicios y de vivienda a los que tenga acceso. Dado que el sistema de tenencia de la tierra urbana es decisivo en la programación de la vivienda y servicios urbanos, es lógico relacionarlo con los niveles de productividad.

c) La implementación de ambas requieren inversiones de gran cuantía. En los países de América latina los recursos de capital son limitados. Su empleo, por lo tanto, requiere un máximo aprovechamiento para crear una infraestructura social y una tecnificación adecuadas. En una primera etapa es posible y lógico que las áreas rurales, que son las más desprovistas, reciban prioridad sobre las urbanas. Sin embargo, un porcentaje importante de la población urbana, igualmente involucrada en el esfuerzo productivo de una nación, vive en condiciones deplorables. Dedicar una atención total a las áreas rurales por las razones señaladas, por razones políticas o para desalentar la urbanización no sólo resultaría injusto sino que también podría limitar seriamente un desarrollo equilibrado.

d) En ambas las inversiones principales se realizarán en localizaciones predeterminadas. En otras palabras, fábricas, viviendas, caminos o calles, escuelas, hospitales, electrificación, agua potable, comunicaciones, equipos, etc., serán localizados sobre tierras rurales o urbanas. La importancia de la tierra en función de su localización adquiere un valor que supera su importancia tradicional. La correcta interrelación entre los usos del suelo rural o entre los usos del suelo urbano y entre si es fundamental para maximizar el efecto de las inversiones y reducir los gastos de operación.

e) Ambas requieren una administración centralizada con funciones muy amplias y ambas exigirán organismos regionales para complementarlas. La coordinación entre los niveles nacionales y regionales involucrados en una reforma agraria es esencial en las estrategias generales de desarrollo, pero niveles operativos con áreas de influencia más reducidos son necesarios para lograr una participación más intensa de la población, evaluar los programas y recoger experiencias localizadas. En una reforma urbana es neces-

³ En México, por ejemplo.

rin evitar la rigidez que puede resultar de la carencia de viviendas en número adecuado y que puede trabar la necesidad de que la población se desplace en función de la apertura de nuevos centros de ocupación a nivel local o regional. La coordinación entre los niveles nacionales y regionales en una reforma urbana, al ser ésta un instrumento de las políticas de urbanización, requiere también niveles de operación inferiores para determinar disponibilidades y necesidades de vivienda y motivar a la población en los planes comunitarios.

f) Ambas tienden a eliminar a los grandes propietarios rurales y urbanos y suprimir su influencia negativa en el desarrollo socioeconómico. En el caso de los grandes propietarios urbanos su desaparición provoca un descongelamiento de aquellas superficies de tierra urbana mantenidas con fines especulativos, mía deflación de los precios de los alquileres y, como consecuencia, la oportunidad de orientar las inversiones y utilizar las tierras hacia fines con función social.

III. *Reforma Urbana. Definición y objetivos*

Una Reforma Urbana suele ser confundida con un diferente sistema de administración de la tierra urbana y suburbana. Los que mantienen este enfoque aceptan que el Estado está en condiciones de suprimir la especulación, desarrollar los servicios urbanos, incorporar una tecnología adecuada y facilitar el crédito sin modificar substancialmente la estructura capitalista de una sociedad. Eso no es verdad. Para comenzar debemos otorgar a la reforma urbana alcances y objetivos más amplios. No se trata, simplemente, de cambiar la relación legal que un individuo tiene con respecto a determinada superficie urbana. Se trata de una etapa política en un proceso que busca mejorar el funcionamiento económico del país, alcanzar una mayor justicia social y adecuar las ciudades a sus complejas funciones mediante una redistribución del poder político y de los recursos. Limitar una reforma urbana al control de la especulación con la tierra urbana y suburbana no significa necesariamen-

te afectar a las grandes propiedades urbanas ni cambiar el sistema de tenencia de la tierra, ni reagrupar las tierras innecesariamente fragmentadas.

Los ejemplos analizados en la sección IV de este trabajo son ilustrativos. Resulta obvio que los objetivos y, lo que es más importante, los mecanismos sancionados para implementar una reforma urbana no pueden ser independientes de la situación política y socioeconómica del país que decide llevarla a cabo. Limitar una reforma urbana a la transformación de las características físicas de las ciudades sin una transformación de las características socioeconómicas del país resulta hipotético. Creemos, por ejemplo, que una reforma urbana que se limita a mejoras administrativas y fiscales, no es tal. Por eso varios gobiernos han ensayado o pretenden ensayar medidas sustitutivas tales como expropiaciones de tierras, impuestos a los lotes baldíos, planes de erradicación de villas miserias, mejoras en la provisión de servicios públicos, programas de educación y sanidad ambiental e incentivación de la industria de la construcción. Aún mejor integradas de lo que habitualmente han sido, la suma de esas medidas no constituye una solución de fondo pero ha servido y sirve para crear la imagen de gobiernos dinámicos y hasta revolucionarios.

Existe una urgente necesidad de determinar si el proceso de urbanización tal como se ha producido y se está produciendo constituye un freno al desarrollo de América latina y, de ser así, cuáles son las políticas que deben adaptarse para modificar la estructura urbana actual.

Resulta entonces paradójico que en un continente en rápida urbanización los principales grupos socioeconómicos rara vez se han preocupado sobre la situación urbana. En aquellas raras ocasiones en que los sindicatos, la iglesia, los militares, los intelectuales o los empresarios se han aventurado a hablar del tema, lo han hecho en forma sectorial, preocupados por el déficit de viviendas, el congestionamiento del tránsito, la mala calidad

de las comunicaciones o la falta de un buen sistema de alcantarillado o de aprovisionamiento de agua potable. Además, recién comienza a desarrollarse en América latina un pensamiento científico amplio que intenta desvincularse de modelos ajenos a la situación sociopolítica del área y de enfoques normativos que han demostrado su inaplicabilidad. Un proceso tan complejo como el de la urbanización en un contexto caracterizado por el subdesarrollo y la dependencia no puede analizarse en forma exclusivamente pragmática. Como en su momento ocurrió y aún ocurre con respecto a la reforma agraria la situación urbana presente y su proyección no se discute de manera ideológica y las causas, efectos y potenciales de la urbanización son analizados sin un conocimiento real de las implicancias que tiene y, lo que es más grave, sobre las alternativas viables para reorientarlas.

Las ciudades están en continua formación y transformación como consecuencia de ser los centros más dinámicos de una sociedad. Analizar, entonces, y pretender solucionar como se hace ahora, las múltiples causas y efectos del proceso de urbanización en términos puramente locales y como si fuesen fenómenos aislados entre sí dentro de los espacios nacionales, es insistir en desconocer el funcionamiento del proceso. Existe un desconocimiento del dinamismo del proceso y de las interrelaciones entre variables socioemográficas, financieras, económicas y políticas que se reflejan en localización y en el espacio.

En mayo de 1968, con motivo de los movimientos estudiantiles aparecieron en las paredes de París numerosas inscripciones. En Nanterre una decía: "No puede volver a dormir tranquilo aquel que una vez abrió los ojos". Otra, en Censier, decía: "La obediencia comienza por la conciencia y la conciencia por la desobediencia". Ambas son significativas en relación a la creciente toma de conciencia de la población urbana en las ciudades de América latina,

En las áreas rurales de América latina el improductivo e injusto sistema de tenencia de la tierra trajo como consecuencia la demanda de reformas de las rígidas estructuras agrarias. Los movimientos campesinos tuvieron un objetivo concreto: poseer la tierra.

Las invasiones de tierras rurales han sido fenómenos recurrentes en nuestra tierra. La tierra significaba seguridad, dignidad y la satisfacción de las necesidades materiales. De ahí que algunos países del área mantienen que la estabilidad política depende del éxito de las reformas agrarias que iniciaron. No es nuestro propósito hacer un análisis de la lentitud e imperfección de esas reformas y de la desoladora situación rural en países en los que, presumiblemente, existen reformas agrarias en ejecución. Lo importante es que cada vez más la comprensión de las injusticias ha llevado a la población rural a un estado de radicalización.

En las áreas urbanas de América latina, la marginalidad social, económica, física y política en que vive gran parte de su población amenaza la estabilidad política. No existe en los gobiernos la comprensión de que, en estos momentos, una reforma urbana tiene igual o mayor importancia política que una reforma agraria. Menos aún que ambos son instrumentos que se complementan. Las soluciones ensayadas por los gobiernos del área con respecto al desempleo y subempleo el déficit de viviendas y servicios sólo han servido para incrementar el resentimiento de los trabajadores urbanos y ampliar su desconfianza con respecto al verdadero interés de esos gobiernos en encontrar una solución. Las soluciones ensayadas, como los planes de erradicación de villas miserias en algunos casos, son sólo de alcance muy limitados.

Objetivos de una reforma urbana

1. Una mejor distribución del poder político y económico y de los recursos

Una reforma urbana tiene una gran importancia política. Es el reflejo del interés de un determinado gobierno en solucionar el déficit de vivienda y servicios y suprimir la tradicional desagregación de la población urbana por niveles socioeconómicos y étnicos. La socialización de la tierra o la intervención del mercado inmobiliario significaría la desaparición del grupo de "latifundistas" urbanos y especuladores y del grupo de intermediarios que los secunda. Una reforma urbana permitiría limitar los intereses de los grupos de presión que son quienes hasta ahora han determinado las características físicas que

tiene la urbanización en cada uno de los países de América latina. En sí, una reforma de este tipo abre la posibilidad de una redistribución de los capitales fijos en tierras y viviendas. O sea que, bruscamente, se produciría una nivelación en las pautas de vida de la población urbana.

2. *Asegurar a la tierra urbana su función social como recurso fundamental para la economía y la sociedad y no la de un bien enajenable cuyo valor es determinado por las fluctuaciones del mercado*

El control público de la tierra no constituye, en sí mismo, la solución de los problemas urbanos. Sin embargo, es una precondition para un adecuado planeamiento físico, un efectivo uso de las inversiones y el camino hacia una mayor homogeneidad ecológica en las áreas urbanas. En los países con economías capitalistas desarrolladas, las inversiones industriales pueden llegar a ser más productivas que las inversiones en terrenos o en viviendas urbanas. No parece serlo en América latina, donde los precios de la tierra urbana y suburbana han constituido las mejores inversiones a mediano y largo plazo. Los mercados de tierras operan localmente, no nacionalmente. La tierra urbana tiene, entonces, una demanda local y "los mercados de tierras de cada ciudad tienen características monopólicas y son manejados por inversionistas y compradores con necesidades reales con diferente poder adquisitivo"⁴. Si persiste el concepto de que la tierra urbana es un bien enajenable con gran libertad y no un recurso funcional para el desarrollo de un país, persistirán las tendencias anacrónicas que caracterizan el crecimiento en el área.

3. *Ayudar a formar una sociedad mejor integrada y con más amplia participación sin las limitaciones que la marginalidad ha representado para varios sectores de ella*

El interés de un gobierno por mejorar la situación económica de un país debe prece-

der a una reforma urbana. El desarrollo económico no puede medirse mediante indicadores que reflejan tasas de crecimiento exclusivamente, sino mediante elementos que reflejan la forma como esa mayor riqueza es redistribuida entre la población. O sea que un desarrollo económico debería servir primero para mejorar rápidamente el nivel de vida y el *status* de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

La importancia de las economías urbanas en ese proceso es enorme y en ellas la producción industrial y de los sectores de servicios está condicionada por sus niveles de salud y predisposición técnica y psicológica hacia el trabajo. Es evidente que vivir en malas condiciones ambientales, de alimentación, así como la postergación de sus aspiraciones básicas constituye una de las injusticias mayores, agudizada por una clara discriminación de oportunidades y servicios hacia los sectores tradicionalmente marginados.

4. *Permitir que, al facilitar el esfuerzo productivo, sea posible la formación de una estructura espacial nacional conducente al mejor uso de los recursos del país*

Nuestra posición es que sin una reforma urbana como la que proponemos las economías urbanas encontrarán limitada su posibilidad de evolucionar y expandirse como consecuencia de las características físicas de los grandes aglomerados urbanos, de los costos de operación y de la falta de motivación y participación de su población. Las estructuras espaciales latinoamericanas claramente reflejan el proceso histórico de esos países cuyas características, con respecto a la urbanización contemporánea, explicamos en la sección I. Pretender reestructurar los espacios de un país en función de políticas nacionales sin una adecuación de los centros implantados en esos espacios es claramente imposible. Una política nacional de urbanización, como parte de un plan económico nacional, se apoya en la correcta localización de las inversiones productivas, los recursos humanos y los recursos materiales. Una reforma urbana contribuye a mantener el poder político para realizar esas decisiones y permite una mejor localización y uso regional y local de las inversiones y de los recursos mencionados.

4 Jorge E. Hardoy: "La demanda de tierra urbana y su utilización", trabajo preparado a pedido de las Naciones Unidas y presentado en el Seminario sobre "Política del Suelo Urbano y Medidas de Control del Suelo", Madrid, 1-13 de noviembre de 1971.

5. *Facilitar la acción del Estado en sus programas de construcción de viviendas y de infraestructura social en general*

En las economías capitalistas del área el desempleo y el subempleo obligarán a adoptar técnicas constructivas que hagan uso intensivo de la mano de obra. La fragmentación de la tierra urbana y suburbana, por otra parte, impide una adecuada tecnificación. En las economías socialistas, la eliminación de la especulación y el impuesto a las tierras desocupadas terminó con los fraccionamientos innecesarios y permitió el agrupamiento de terrenos en lotes de tamaño y ubicación favorables a la incorporación de la prefabricación pesada. La construcción de una ciudad que crece en centenares de miles de personas por año no puede realizarse con técnicas semiartesanales dirigidas por una industria de la construcción polarizada en infinitas empresas antieconómicas. Debe aceptarse que existe, para la solución de los problemas de las ciudades, unidades de construcción y unidades de administración cuya escala debe quedar determinada por factores sociales así como por escalas de operación. No conocemos evidencias empíricas ya que dependen de factores variados y complejos.

6. *Suprimir los obstáculos que impiden controlar el adecuado crecimiento físico de las ciudades y adecuar su estructura interna a las funciones determinadas en un plan de desarrollo*

Es frecuente analizar la estructura espacial de un país como un territorio formado por uno o pocos puntos que constituyen el centro y una superficie semimarginada de las actividades de esos centros que constituye la periferia. Desagregando los elementos que forman esos puntos nos encontramos con una situación que mantiene relaciones con la dimensión anterior. Para superar esa dicotomía se ha propuesto que los países elaboren políticas nacionales de urbanización que, integradas a los planes nacionales de desarrollo socioeconómico determinan la mejor localización de las inversiones productivas y de

los recursos humanos y materiales en función de una constante evaluación de los recursos naturales de un país. Tales políticas deben determinar las funciones de una red ampliada de centros y condicionar o, por lo menos crear las precondiciones para que el crecimiento económico de esos centros y la provisión de servicios no se vea superada por el crecimiento demográfico.

Como las ciudades crecen, en gran parte, por factores exógenos a ellas, es obvio que la orientación de la urbanización no puede depender de decisiones locales. Las decisiones que impulsan el crecimiento de un centro impulsan o limitan el crecimiento de otros ya que actúan con un variable grado de interdependencia, más estrecha cuanto más amplias sean las relaciones de todo tipo que las vinculan.

Una reforma urbana, al superar los obstáculos que impiden un crecimiento ordenado y relacionado con las políticas de urbanización se convierte en un instrumento esencial del desarrollo socioeconómico y un medio para adecuar la estructura interna de las ciudades a las funciones asignadas.

IV. *Tipificación de las Reformas Urbanas*

Ensayar una tipificación de las reformas urbanas en América latina choca con una limitación práctica. Sólo dos reformas urbanas, las de Cuba y Bolivia, han sido sancionadas, y sólo una, la de Cuba, ha sido implementada.

La de Cuba tiene ya diez años y, aunque poco conocida en América latina, es un punto de partida valioso para cualquier ensayo de tipificación. La de Bolivia fue sólo una reforma parcial y, aún así, sus objetivos se diluyeron rápidamente. Existe una tercera reforma urbana propuesta, la de Colombia, que no ha sido todavía aprobada por el Congreso. Las tres se originaron en contextos y coyunturas sociopolíticas tan diferentes, con objetivos implícitos tan distintos, que las hemos utilizado como base para nuestra tipificación. Finalmente, existe también la posibilidad de asumir la posición que tomarían

los gobiernos de algunos países si se propusiesen adoptar reformas urbanas.

Reformas estructurales. Son instrumentos del desarrollo socioeconómico de un país que experimenta un proceso revolucionario de transformación de su sociedad. Su objetivo es reemplazar la base de poder tradicional por otra que, respaldada con el apoyo popular, aliente transformaciones urbana de fondo. Al provocar cambios de largo alcance en la estructura social del país y al buscar la nivelación de los estratos sociales facilita la integración de la población y una amplia participación. Sus alcances nacionales significan incluir a la población urbana entera de un país. Surgen de necesidades prácticas: disminuir el déficit de viviendas y servicios urbanos, suprimir las villas miserias y los conventillos, detener el crecimiento físico incontrolado de las ciudades, determinar los usos del suelo urbano en función social, permitir la introducción de la industrialización en la construcción, reducir los costos de construcción y de operación de una ciudad, conservar y mejorar el medio urbano, ampliar a la población entera el uso de las facilidades recreativas y educacionales y suprimir las barreras entre los niveles socioeconómicos, entre otras. En este tipo de reformas son evidentes los objetivos de justicia social y de redistribución de las capitales urbanos fijos. Hasta ahora, sólo han sido posible como resultado de acciones revolucionarias. En este tipo de reformas predominan los objetivos sociales y económicos posibilitados Por la transformación política.

El único país de América latina que aprobó una Ley de Reforma Urbana del tipo que hemos llamado estructural y la ha implementado es Cuba. La Ley fue sancionada el 14 de octubre de 1960. Entre los considerandos a la Ley figuran: a) La crisis de la vivienda y el déficit habitacional; b) El "lucro desmedido" con entero olvido de la función social de la propiedad; c) el elevado precio de los terrenos que ayudaba a separar las clases sociales; d) la canalización de los capitales privados hacía la construcción de viviendas lujosas, oficinas y comercios, por los cuales podían obtener alquileres más altos y e) Los desalojos a que se veían sometidos los ocupantes que no podían

pagar sus alquileres o cuotas de amortización. La Ley reconocía que el déficit de vivienda sólo podía ser solucionado mediante el desarrollo económico del país y la acción del Estado. El derecho a la vivienda era considerado por el Gobierno de la Revolución como "un derecho imprescindible e inalienable del ser humano". Uno de los considerandos a la Ley presentaba un diagnóstico de las causas de la urbanización: "La escasez de la producción y el desempleo hacían emigrar a infinidad de: familias a las ciudades, determinando un creciente alimento de los centros urbanos, fenómeno que se llamó "urbanización de Cuba" y que facilitó la especulación referida, habiéndose llegado a pagar entre una tercera y una cuarta parte de los ingresos familiares en el arrendamiento de la vivienda, lo que hacía más precaria y más difícil la vida económica de los trabajadores".

La Reforma Urbana fue precedida por una serie de leyes. Su sanción fue iniciada a pocos días del triunfo de la Revolución y mediante ellas se logró evitar el deterioro de la situación, evitando abusos, y crear las precondiciones necesarias para la sanción de la Ley de Reforma Urbana, La Ley N° 26 del 26 de enero de 1959 suspendió todos los desalojos por un período de 45 días, La Ley N° 86 del 17 de febrero de 1959 creó el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda cuyo objetivo fue erradicar el juego institucionalizado a través de la Lotería Nacional y buscar nuevas formas de financiamiento para la construcción de la vivienda. La Ley número 135 del 10 de marzo de 1959 estableció una rebaja en el precio de los arrendamientos de los inmuebles urbanos. La Ley N° 218 del 7 de abril de 1959 estableció la venta forzosa de los solares baldíos, limitando la acción de los especuladores y acaparadores de tierras urbanas. Otra Ley del 21 de abril de 1959 declaró de uso público todas las costas y playas de la nación. La Ley N° 691 del 23 de diciembre de 1959 estableció la responsabilidad de la Junta Central de Planificación en el delineamiento de los perímetros urbanos y en la determinación de zonas con el mejor uso del suelo en función social; además, la Ley N° 691 fijó el precio máximo de los solares baldíos, estableció la obligatoriedad de vender un solar baldío si

su propietario no estaba interesado en construir en él una vivienda permanente y existía otro ciudadano que podía hacerlo y estableció un impuesto anual ascendente a los solares desocupados. Las leyes mencionadas en síntesis, establecen la utilidad pública el interés social de los solares baldíos y disuaden la especulación de la tierra urbana al fijarle un precio máximo. Gradualmente prepararon el camino para la Ley de Reforma Urbana.

El artículo uno de la Ley de Reforma Urbana enuncia un programa de construcción de viviendas en tres etapas. Durante la etapa inicial el Estado asumió la responsabilidad de asegurar a cada familia la amortización de la vivienda que ocupaban mediante el pago de una suma equivalente al alquiler; durante la etapa siguiente, que debía finalizar a fines de 1970, las viviendas serían entregadas en usufructo permanente mediante pagos que no podían exceder el 10% de los ingresos mensuales de cada familia; la cesión de la vivienda en usufructo gratuito y permanente a cada familia estaba prevista para la tercera etapa y última. La Ley, también, prescribió todo; los arrendamientos y aseguró una indemnización a los antiguos propietarios, creó el Consejo Nacional de la Reforma Urbana con la misión de solucionar todos los problemas de naturaleza civil o social que resultasen de la aplicación de la ley y seis consejos provinciales, pasaron a poder del Estado sin compensación alguna todos los conventillos y viviendas similares; declaró la transferencia a las personas que designase el Consejo de todos los inmuebles desocupados; determinó la cesación de los pagos de hipotecas y excluyó de los beneficios de la ley a los extranjeros que no fueran residentes.

La aplicación de la ley por sí sola no solucionaba la crisis de la vivienda y de los servicios urbanos, pero modificó la estructura de poder que tradicionalmente había determinado las características físicas y socioeconómicas de las ciudades, suprimió la especulación de la tierra y de los alquileres, permitió modificar las estructuras ecológicas características de sociedades urbanas diferenciadas por niveles socioeconómicos Y al crear las precondiciones para una estructura espa-

cial integrada, permitió la tecnificación de la industria de la construcción.

La sanción de la Ley de Reforma Urbana de Cuba es posterior a la primera y anterior a la Segunda Ley de Reforma Agraria. Estas tres leyes forman parte de las medidas aprobadas por el Gobierno de la Revolución tendientes a redistribuir el ingreso y nivelar las desigualdades urbano-rurales. Especialmente a partir de la Segunda Ley de Reforma Agraria se programa en Cuba la concentración de la población rural en pueblos dotados de fuentes de trabajo diversificadas y adecuados servicios. Algunos, como los antiguos "bateyes", existían como puntos semiaislados de la sociedad. Su renovación y la construcción de numerosos pueblos nuevos introdujo un esquema de asentamientos rurales apoyado en la transformación del sistema de producción agraria.

Los objetivos de la Reforma Urbana de Bolivia eran de tal índole que permitirían incluirla entre las reformas estructurales. Sin embargo, como se explica a continuación, su aplicación fue tan limitada y sus objetivos tan desvirtuados que, evidentemente, sólo alcanzan para calificarla como un ensayo incompleto. Fue aún más incompleto que el ensayo de reforma agraria sancionado por el partido del Movimiento Nacional Revolucionario que ocupó el poder entre 1952 y 1964. Como consecuencia de la revolución agraria de 1953 el Presidente Paz Estenssoro aprobó la Ley de Reforma Agraria por Decreto N° 03464, del 2 de agosto de 1953 que suprimía toda "Forma de prestación de servicios gratuitos compensatorios"⁵.

Pocos meses después, por Decreto Nacional N° 03679 del 25 de marzo de 1954 fue determinado que ninguna propiedad privada urbana en manos de una sola persona podía superar una extensión determinada, fijada en 10.000 metros cuadrados. Los propietarios con uno o varios lotes con una superficie total mayor podían elegir su ubicación hasta completar la extensión estipulada, la medida es conocida como Reforma de la Propiedad Urbana. Tal determinación se apoyó en que los terrenos urbanos sin edificar y de

⁵ Luis Antezana Eguino, op. cit., p. 291.

gran extensión no cumplían una función social y porque sus propietarios sólo pretendían beneficiarse con la especulación, acaparando tierras y valorizándolas, sin esfuerzo alguno de su parte, con las plusvalías urbanas⁶.

Al producirse la Revolución de abril de 1952, el Gobierno se encontró con que: a) No se había llevado a cabo la revaluación quinquenal de los valores de las propiedades urbanas, tal como lo establecía una ley que databa de 1928; b) La especulación con la tierra urbana impedía iniciar una solución al enorme déficit de viviendas y servicios urbanos; c) Como consecuencia de las especulación y de los innecesarios fraccionamientos, el crecimiento físico de las ciudades había adquirido características caóticas, a pesar de que en Bolivia no había hacia 1952 ciudades de gran tamaño y el crecimiento urbano acelerado recién comenzaba.

La legislación estableció que serían afectadas por la Reforma Urbana las tierras de las ciudades incluidas dentro de un perímetro predeterminado, quedando las otras tierras sujetas a la Ley de Reforma Agraria. Las tierras expropiadas debían ser pagadas pero, en la realidad, debido al bajo valor de las tasaciones, las indemnizaciones fueron insignificantes. Los terrenos expropiados podían, a su vez, ser vendidos a agrupaciones formadas por personas que no poseyesen propiedades urbanas, quienes tenían obligatoriedad de construir sus viviendas en un plazo no mayor de tres años⁷.

Uno de los autores de este trabajo visitó La Paz en marzo de 1967, trece años después de la sanción del Decreto que determinó la Reforma Urbana⁸. En ese momento la situación era la siguiente: a) La Reforma Urbana sólo había sido aplicada en las ciudades de La Paz y Cochabamba, las dos de mayor población; b) El desarrollo económico de Bolivia durante esos trece años no al-

canzó a financiar, ni aún en un grado básico, los programas de vivienda y servicios urbanos previstos; c) A partir de la década de 1950 se aceleró el crecimiento urbano en las principales ciudades incrementando la demanda de tierras para los nuevos habitantes urbanos, los que, en número significativo, estaban desempleados o subempleados; d) Los límites impuestos a las áreas de La Paz y Cochabamba afectadas por la Reforma Urbana resultaron totalmente reducidos. Fuera de esos radios se reinició al poco tiempo la especulación con los terrenos y su fragmentación; e) Los terrenos afectados por la Reforma Urbana en esas dos ciudades representaban una superficie insignificante de las respectivas áreas urbanas, beneficiando a una población muy reducida; f) Existían en esas ciudades loteos sin construir o semiconstruidos que no fueron afectados; g) No se habían sacado ventajas de esa situación y los planes de vivienda y planes urbanos llegaron tarde, para ser efectivos; h) Las ocupaciones clandestinas e ilegales habían continuado; i) No se prestó asistencia técnica a los grupos a quienes se entregaban las tierras.

En síntesis, como el crecimiento físico de La Paz, debido a su topografía quebrada y desarrollo demográfico, era acelerado e incontrolado, en 1967 existía en la capital de Bolivia una superficie comparativamente reducida afectada por la Ley de Reforma Urbana mientras en su periferia se habían reanudado las tendencias y prácticas del período anterior⁹. El Estado no retuvo tierras como reservas en las áreas afectadas por la Ley.

Reformas normativas. Definen a la Reforma urbana como un proceso técnico dentro del marco jurídico y respetando las instituciones existentes. Se mueven dentro de marcos aparentemente consensuales, evitando conflictos y se convierten, por lo tanto, en reformas periféricas. Al no atacar frontalmente la especulación con la tierra y la vivienda urbana mantienen la estructura de dominación de los grupos de propietarios inmobiliarios, financistas y especuladores. O sea que ni se pretende la participación de la

⁶ Carlos Calirmontes: The urban and reform during the administration of Paz Esteussoro, en Caisse y Hardy, editores, op. cit.

⁷ Carlos. Calirmontes, op. cit.

⁸ Jorge E. Hardoy, Raúl Basaidúa y Oscar Moreno, Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur, p. 15, Editorial del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1959.

⁹ De acuerdo a Calirmontes, se estima que se beneficiaron entre 15 y 20 mil personas, o sea, entre el 4% y el 6% de la población de La Paz hacia 1955.

población urbana ni buscar la homogeneidad ecológica en el espacio urbano.

En el plano físico pretenden determinar mejor las tendencias de crecimiento físico de las ciudades mediante planes de desarrollo urbano y una mejor coordinación de las inversiones. Los resultados previsibles son sólo cambios parciales en la estructura interna de las ciudades y, por lo tanto, benefician con programas circunscritos a segmentos reducidos de la población. En síntesis, se busca crear una imagen de pretensión de cambio y justicia social, de que se ha pensado en una verdadera reforma, de que mediante ella se solucionará el problema de la vivienda, de que se introducen modificaciones al sistema de tenencia de la tierra, pero, en realidad, se institucionaliza una situación estética y reformista en el sentido liberal. Debemos creer que los legisladores que proponen este tipo de reforma están interesados en mantener el *statu quo*.

Ninguna reforma urbana de este tipo ha sido sancionada en América latina. En Colombia, fueron presentados al Congreso una serie de proyectos de Reforma Urbana a partir de 1966. Ninguno ha sido sancionado hasta ahora.

Históricamente la primera Reforma Urbana propuesta por varios legisladores data de 1966. Se trataba de un Proyecto de Ley, la N° 45, que pretendía una reforma social urbana y política de vivienda popular. "Los propósitos del proyecto eran los siguientes: a) convertir a los actuales inquilinos de viviendas urbanas en propietarios de las mismas; b) programar y dar ordenada ejecución a los planes oficiales de vivienda, coordinando los recursos y esfuerzos del sector público, y c) Estimular la acción del sector privado en vivienda"¹⁰.

El Proyecto de la Ley Instituto de Crédito Territorial la elaboración de programas nacionales de vivienda obligándolo a formar sociedades con los Departamentos y Municipios, es decir, a descentralizar su gestión. El proyecto de Ley era totalmente in-

coherente. Por ejemplo, estimulaba la creación de nuevos propietarios pero proponía dejar sin efecto la ley de alquileres; procuraba alentar la construcción de viviendas pero decretaba que su expropiación podía hacerse mediante un pago que no podía exceder de un 10% del avalúo catastral; alentaba la venta de las propiedades en alquiler pero no preveía planes financieros para su compra; establecía la formación de sociedades municipales que podían emitir bonos para hacer efectivos los pagos de expropiación pero no los ayudaba financieramente; mantenía la descoordinación de los programas de vivienda del Instituto de Crédito Territorial con respecto a los planes del Consejo Nacional de Vivienda; no contemplaba el enorme déficit de vivienda urbana que existía en Colombia. La Ley no fue aprobada. Tres años después, en 1969, esta vez por iniciativa del Gobierno Nacional, fue presentado al Congreso el Proyecto de Ley N° 66 que se conoce con el nombre de Proyecto de Ley de Reforma Urbana¹¹. Este segundo proyecto presentaba algunas diferencias con respecto al anterior pero se mantenía dentro de un plano equidistante entre los fuertes intereses de los grandes propietarios urbanos y especuladores y los del Estado. El Proyecto proponía acelerar los trámites de expropiación de las tierras que fueran declaradas como de utilidad pública y de interés social, expropiaciones que debían pagarse con bonos; autorizaba al Instituto de Crédito Territorial a expropiar o comprar directamente los terrenos invadidos para regularizar esas situaciones e implantaba un impuesto del 8% del avalúo catastral a los terrenos baldíos que excedían los 850 metros cuadrados y a los edificios en ruina.

En materia de expropiación no incorporaba mayores innovaciones con respecto a la legislación ya existente. Sugería, además, un control de los arrendamientos urbanos en relación al avalúo catastral.

Nuestras críticas al proyecto de Reforma Urbana de 1966 son las siguientes¹²:

¹¹ Pedro Pablo Morcilla op. cit.

¹² Jorge E. Hardoy, Urban policies and urban reform in Latin America, op. cit.

¹⁰ Pedro Pablo Morcilla The process of urban reform in Colombia, en Geisse y Hardoy editores.

a) La emisión de bonos para construir viviendas a Pesar de su escala sin precedentes en Colombia, es insuficiente en relación al incremento anual de la demanda y al déficit acumulado. El pago en bonos puede constituir un fuerte drenaje a la capacidad de ahorro social de un país si mantienen su valor y se pagan las expropiaciones a precios elevados.

b) Se deja en aparente libertad al mercado de tierras urbanas suburbanas.

c) Se financian las operaciones de los urbanizadores, que son de carácter especulativo, sin fijarle; ganancias máximas ni límites a los plazos en que ponen a la venta los lotes.

d) Termina el control de arrendamientos reemplazándolo por un sistema de regulación impreciso.

e) No incorpora nuevos conceptos jurídicos al uso de la propiedad privada.

Algunos autores han llegado a la conclusión de que este proyecto, como el anterior, era de alcances parciales y podan considerarse como simples paliativos.

En 1970, el Ministro de Desarrollo Económico de Colombia presentó a la Cámara de Representantes un nuevo proyecto de ley sobre Reforma Urbana¹³. Los objetivos del proyecto se enuncian en su artículo 1º: "Reformar la estructura urbana para hacer cumplir a la propiedad su función social, creando las condiciones que permitan el mejoramiento de las ciudades y la dotación de viviendas y servicios complementarios a las clases populares". La responsabilidad de implementar las políticas contempladas en la Ley recaen en un Consejo Nacional de la Reforma Urbana entregándose al Instituto de Crédito Territorial (con el nombre de Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda) la responsabilidad de actuar como Secretaría Técnica y Ejecutiva del Consejo.

La Ley preveía una serie de medidas correctivas; a) Un impuesto de desarrollo Urbano que fluctuaría entre el 8 y el 15%

anual sobre el avalúo catastral y que debía gravar a los lotes urbanos baldíos, los construidos provisionalmente o utilizados inadecuadamente u ocupados por edificios en ruinas. Este Impuesto, en principio, debía aplicarse a las ciudades y áreas metropolitanas con más de 100.000 habitantes. El impuesto debía recaer sobre los terrenos que excediesen la superficie de 800 ni por contribuyente. Existían varias posibilidades de excepción; b) Un impuesto presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento que permaneciesen sin ocupar durante más de un mes; c) Un impuesto a las viviendas suntuarias, entendiéndose como tales a las que tuviesen más de 250 m² construidos o un valor de avalúo incluido el lote, superior a los quinientos mil pesos colombianos; d) El congelamiento de los precios en zona de reserva y conservación urbana, zonas que podían o no estar incluidas dentro de áreas declaradas como urbanas; estas zonas no estarían afectas al impuesto de Desarrollo Urbano; e) La regularización de las ocupaciones de hecho y las ocupaciones clandestinas mediante la compra directa o la expropiación; f) La compra de inmuebles declarados como de utilidad pública mediante adquisición directa o expropiación.

La Ley preveía que los fondos necesarios para la ejecución de sus objetivos provendrían de la emisión de Bonos de Vivienda y Ahorros garantizados por la Nación e, implícitamente, como resultado de una mayor recaudación. Para ello la actualización constante de los avalúos catastrales era fundamental. Con los recursos obtenidos se autorizaba al Banco Central Hipotecario "descontar o redescantar, total o parcialmente, las obligaciones contraídas por entidades públicas y privadas involucradas en la financiación de vivienda". También la Ley autorizaba "la financiación interina de urbanizaciones y de viviendas mientras se venden los inmuebles respectivos" y preveía la regulación de los alquileres urbanos en caso necesario.

Este proyecto de Ley incluía, entonces, incentivos al sector privado (artículos 13 al 23 inclusive) pero sobre él se insinuaban medidas que disuadirían su acción, como la amenaza de un control sobre los alquileres (artículo 83); buscaba regularizar las ocupacio-

¹³ Ministerio de Desarrollo de Colombia, Proyecto de Ley sobre Reforma Urbana, Bogotá, 1970.

nes de hecho (artículos 81 al 82) pero no se expedía sobre el concepto social de la propiedad de la tierra; creaba disposiciones tributarias como medidas correctoras (artículos 24 al 42 inclusive) pero no fijaba ganancias topes a los promotores de urbanizaciones privadas para los sectores con ingresos medios, que siempre estarían por debajo del impuesto a la propiedad suntuaria. alentándolas con financiaciones internas (artículo 21) al insistir en la actualización periódica de los avalúos (artículo 44) permiten suponer una mayor recaudación tributaria pero, también, incrementar el valor de la propiedad para su adquisición directa o expropiación. El impuesto de Desarrollo Urbano poseía muchas excepciones innecesarias y no creaba la obligatoriedad de construir, lo que significaba la permanencia de numerosos lotes que por su superficie no estaban afectos al impuesto de Desarrollo Urbano. El Gobierno quedaba facultado para destinar los recursos presupuestarios del Presupuesto Nacional (artículo 84) los que, supuestamente se verían incrementados con la venta de los Bonos y otros ingresos (artículos 17 al 19). En síntesis, la Ley permitía un amplio campo de maniobra para los grupos interesados en especular y no llegaba a garantizar el volumen de construcción de las viviendas y servicios indispensables ni intervenían realmente en el mercado de tierras. Aun más grave es que existiendo en las áreas urbanas de Colombia un porcentaje muy importante de desempleados y subempleados, sin ingresos para adquirir un lote y su vivienda, el proyecto de Ley no contemplaba formas claras de financiar o subsidiar a esas familias. Además, los niveles de la población con ingresos bajos y medios bajos constituyen la inmensa mayoría de la población urbana de Colombia. Puede asumirse que dada la situación explicada, esos niveles no estarían tampoco en condiciones de pagar los impuestos municipales. Finalmente, no está claro cómo el planeamiento físico de una ciudad puede cumplir sus objetivos en un contexto de acelerada urbanización, distribución de ingresos crecientemente desequilibrada, inexistencia de una coordinación entre planes económicos nacionales y políticas de urbanización, economías urbanas poco evolucionadas en la mayoría de las ciudades y enormes déficit de viviendas y servicios. En muestra opi-

nión, el proyecto de Ley sólo pretende introducir paliativos, con posibles efectos parciales y a largo plazo, en una situación apremiante¹⁴. Estos son los tipos de reforma urbana que han sido hasta ahora ensayados o que se debaten en América latina. Existe otro tipo de reforma urbana que, prevemos, podrían intentar algunos países si se encuentran muy presionados por encontrar soluciones a los problemas de sus ciudades. No han sido ni siquiera enunciados. Pensamos que podrán tomar la siguiente orientación:

Reformas aparentes. Es posible que algunos países con capital, como Venezuela, que pueden financiar si lo desearan o se lo presupusiesen las obras de infraestructura social indispensables para normalizar niveles urbanos mínimos de habitabilidad para la población y de funcionamiento para sus ciudades, in tienen algún otro tipo de reforma urbana.

Venezuela es un buen ejemplo porque podría ser incluida en el grupo de países capaces de generar ahorro a corto plazo y de otorgar subsidios y porque se trata de un país donde la presión urbana tiende a estabilizarse debido a su alta tasa actual de urbanización y a una prevista disminución de la tasa de crecimiento natural de su población nacional. O sea que en Venezuela, el poder político podría llegar a indemnizar con bastante realismo la compra de las tierras necesarias para orientar su proceso de urbanización sin afectar enormemente la capacidad del país para continuar sus programas de desarrollo industrial y agrícola y dotar a la población rural y urbana de servicios. Suprimiendo los gastos militares, reduciendo los gastos superfluos y coordinando mejor las inversiones públicas y privadas, Venezuela podría destinar los 800 a 1.000 millones de dólares anuales ve aproximadamente necesita para construir las viviendas y servicios que requiere anualmente la nueva población urbana e iniciar un programa de superación del déficit existente, sin afectar sus planes en otros sectores.

14 Pedro Pablo Morcillo realizó un interesante aporte en su trabajo Ideas para una reforma urbana en Colombia (mimeografiado), Bogotá, mayo de 1971. No lo incluimos en esta tipificación porque entendemos que no ha sido presentado al Congreso como proyecto de ley.

La situación, evidentemente, es otra. El poder político está respaldado por la oligarquía financiera e industrial, por los intereses petroleros, ambos grupos a su vez necesitan de las fuerzas armadas para mantener sus posiciones de privilegio. Ninguno de esos grupos está dispuesto a hacer concesiones. En este tipo de reforma predominarían los objetivos políticos de un grupo dominante sobre los objetivos socioeconómicos de la población. Eventualmente podrán hacerse concesiones de tierras urbanas y podrán construirse viviendas para la población que carece de ellas, se mejorarán los niveles de educación y sanidad pero la población permanecerá ajena a las decisiones políticas y económicas y será mantenida la polarización de la ciudad en barrios que simbolizan por su categoría los diferentes niveles socioeconómicos de sus habitantes. Además, si se pagan por la tierra los valores de un mercado favorecido hasta hoy por la plusvalía creada por las inversiones públicas y las reglamentaciones y distorsionado por la especulación o aún los valores de los avalúos, se desviarían capitales que son urgentemente necesarios para financiar los planes de infraestructura social. O sea que el pago de indemnizaciones simplemente postergaría la solución del desempleo y de los planes de vivienda y sus servicios correspondientes. Sería simplista, escribía Camilo Torres, que por reforma urbana entendiésemos que todos deben poseer su casa, del mismo modo como muchas entienden que una reforma agraria significa que todos deban tener un lote de terreno.

No hay, en síntesis, un tipo único de reforma urbana. La tipificación que ensayamos pretende señalar cuáles son las alternativas que han sido ensayadas, las que se quieren ensayar y las que aparentemente se ensayarían a corto plazo en América latina si persisten las actuales estructuras políticas y socioeconómicas. Hasta podría pensarse que unas, las más conservadoras con intención de mantener las rígidas estructuras urbanas, podrían conducir a otras. No lo creemos. La transformación urbana debe realizarse a nivel nacional y local. Para ello deben operar políticas dinámicas que permitan el acceso a la vivienda y los servicios a la población urbana entera y suprimir el *status* marginal de gran parte de ella.

V. *Práctica de la Reforma Urbana*

La escasa experiencia —sólo Cuba escapa a ella— que existe en América latina con respecto al tema de este trabajo nos obliga a precisar las características que deberían presentarse o crearse para que una reforma urbana alcance los objetivos señalados.

1. *Una reforma urbana debe tener alcances nacionales*

No se trata de una medida de colonización urbana o de mejoramiento urbano que busca transformaciones parciales en la situación de los barrios de las ciudades o en las regiones que por sus características urbanas requieren una acción más profunda. Se trata de un instrumento político que sirve a intereses sociales y económicos destinados a reemplazar a los grupos que llevaron a esas situaciones. Pensar en una reforma urbana como una medida puramente redistributiva de una parte de la riqueza nacional sería limitar sus alcances,

2. *Una reforma urbana debe ser rápida y drástica para evitar prácticas limitacionistas de los grupos interesados en mantener la situación previa*

Al igual que una reforma agraria, una reforma urbana es un instrumento fundamental en la transformación político-social de un país. Responde a las preguntas: ¿Quién gobierna? y ¿para quién gobierna? Si mediante un proceso revolucionario real un sector con el consenso popular alcanza el poder, o sea, el gobierno de un país, su objetivo inmediato es consolidar su situación política limitando la acción e intervención de los grupos opositores. Una reforma urbana como explicamos anteriormente, es una medida revolucionaria (y no una medida reformista) que se complementa con una reforma agraria y que, mediante cambios en la estructura de la propiedad, busca una redistribución de la riqueza y, a través de ella, del poder político.

La celeridad es esencial. Las razones sociopolíticas que impulsan a una sociedad a apoyar y participar en un proceso revolucionario deben ser desarrollados para mantener vigentes sus motivaciones. La incertidumbre

de una situación indefinida sería la mayor limitación que enfrentarían los dirigentes de ese proceso. Además, se trata de recomendar las características de la economía urbana a la nueva situación.

3. *La tierra urbana debe ser afectada sin compensación inmediata*

La legislación de los países de América latina exige que la tierra debe ser adquirida al valor del mercado o al valor de tasación aunque sujeta a un acuerdo de precio entre el organismo estatal adquirente y el propietario. Adquirir las tierras con pago en dinero mediante esos procedimientos implica una transacción que, por su monto, casi ningún país de América latina está en condiciones de realizar. Una reforma urbana es un medio para implementar una redistribución de capitales e ingresos, o sea de la riqueza en general. Esa redistribución se aceleraría si se pagase el valor de tasación en lugar del valor del mercado, y aún más, si se pagase en bonos y no en electivo ya que, de hecho, el organismo estatal adquirente estaría recibiendo un préstamo a largo plazo por parte del propietario. El valor que ha adquirido la tierra urbana no es el resultado del esfuerzo de su propietario. Es el resultado: a) de la inversión pública en obras de infraestructura y mejoramiento urbano, tales como accesos, avenidas y calles, mercados, electrificación, agua potable, desagües y comunicaciones, instituciones educacionales, hospitalarias y cívicas, parques y campos de deportes, programas de vivienda, etc.; muchas de esas inversiones no son específicamente urbanas, como, por ejemplo, un plan de electrificación y de carreteras; b) de la inversión privada en obras complementarias de las anteriores y c) esencialmente del manejo del mercado de tierras y construcciones. O sea que ciertos grupos se han beneficiado a lo largo de los años de una plusvalía a cuya formación no han contribuido. Una medida alterna es fijar un precio tope a la tierra basado en su valor bruto, o sea, antes de las mejoras públicas y tomar ese valor como elemento de expropiación. Una medida complementaria es introducir cambios en la legislación sobre la herencia para introducir en ella elementos de disuasión y devolver a la tierra una función social forzando a los inversionis-

tas a canalizar sus capitales hacia inversiones productivas.

4. *El desarrollo económico debe posibilitar la ampliación de los recursos internos de un país para acelerar la construcción de mejores ciudades*

Una reforma urbana sin un plan de desarrollo económico social, nacional, coherente e independiente, pierde sentido. El país se encontraría ante la limitación de poder canalizar los recursos materiales, humanos y técnicos indispensables para construir mejores ciudades. Todo plan implica una administración eficiente que permita ubicar legal e institucionalmente las medidas sancionadas.

5. *La responsabilidad de implementar una reforma urbana corresponde a un único organismo nacional*

Deben primar criterios nacionales y no locales para que la reforma urbana pueda implementarse simultáneamente en todo el territorio de un país y facilitar el proceso de desarrollo económico y crear las condiciones indispensables para las transformaciones urbanas. El organismo central podrá contar con organismos regionales o provinciales subordinados.

El organismo central deberá sujetar su acción a directivas políticas emanadas del organismo central de planificación del país y coordinar con éste su acción a nivel nacional. La relación entre los organismos regionales de reforma urbana con los organismos regionales de planificación responde a las mismas necesidades.

6. *Una reforma urbana no es la racionalización de las urbanizaciones ni una simple forma de ordenamiento urbano*

Decíamos que una reforma urbana debe ser posibilitada por el desarrollo económico de un país. En ese sentido, una reforma urbana no constituye la solución a los problemas de su desarrollo económico sino una condición para que los efectos del desarrollo puedan ser utilizados con mayor eficacia y con finalidad social en las ciudades. Cambiar el régimen de tenencia de la tierra y darle a ésta una función social, suprimir

la especulación y evitar el fraccionamiento innecesario de tierras, por si solas, no elevarían mayormente el nivel de población ni cambiarían las actuales características ecológicas de las ciudades, si el Estado no crea los recursos para proveer con fuentes de trabajo, viviendas y servicios a la población que los requiere.

Resultaría ser igualmente negativo que el Estado se olvidara de la necesidad de conservar y mantener en buen estado y funcionamiento las viviendas y los servicios urbanos existentes.