



REPUBLICA DE COLOMBIA  
**SENADO DE LA REPUBLICA**  
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

# UNA REFORMA URBANA PARA COLOMBIA

(Sesiones Ordinarias de 1975)

Mariano OSPINA HERNANDEZ  
Jorge PERICO CARDENAS

Presidente de la Comisión: Jaime ZAPATA RAMIREZ  
Secretario: Estanislao ROZO NIÑO

BIBLIOTERAS  
LUIS CALIXTO LEIVA

N.º ACCESO \_\_\_\_\_

CONTRATO N.º \_\_\_\_\_

FICHA \_\_\_\_\_

CANJE \_\_\_\_\_

PRESENCIA \_\_\_\_\_

PRECIO \$ \_\_\_\_\_

ELABORACIÓN \_\_\_\_\_

BIBLIOTECA  
ELIS CALIXTO LEIVA

N.º ACCESE \_\_\_\_\_  
CÓDIGO DE \_\_\_\_\_  
CANJE. \_\_\_\_\_ FECHA. \_\_\_\_\_  
PRECIO \$ \_\_\_\_\_ DIFUSION \_\_\_\_\_  
CLASIFICACION \_\_\_\_\_

# UNA REFORMA URBANA PARA COLOMBIA

(Sesiones Ordinarias de 1975)

## INDICE

### UNA REFORMA URBANA PARA COLOMBIA

#### I. *Mariano Ospina Hernández.*

##### Proyecto de ley sobre Reforma Integral Urbana.

	Páginas
A. Articulado . . . . .	9
B. Exposición de motivos . . . . .	25

#### II. *Mariano Ospina Hernández.*

##### Marco de Planeación Integral.

A. Preámbulo . . . . .	55
B. introducción a la Planeación Integral . . . . .	57
C. Metas ideales . . . . .	71
D. Estructuración de un Plan Integral . . . . .	89
E. Tugurios, migraciones y vivienda óptima . . . . .	99
F. Polos de desarrollo . . . . .	119
G. Pleno empleo: una estrategia integral . . . . .	131
H. Hacia un Modelo Económico Óptimo . . . . .	143

III. *Jorge Perico Cárdenas.*

Ponencia a los proyectos de ley números 14, 23 y 41 de 1975 sobre Reforma Integral Urbana, Control de Arrendamientos y Defensa del Inquilino y Normas sobre Vivienda.

	Páginas
A. Genealogía de la ciudad . . . . .	168
B. La ciudad colonial . . . . .	172
C. De la Patria Boba a la República liberal . . . . .	180
D. La ciudad y el desarrollo . . . . .	186
E. La ciudad y el subdesarrollo . . . . .	195
F. El dedo en la llaga . . . . .	210
G. Notas y Anexos . . . . .	229
H. Pliego de modificaciones . . . . .	244
Ponencia para segundo debate . . . . .	253
IV. Texto legislativo aprobado por el Senado de Colombia, diciembre, 1975. . . . .	257

PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA INTEGRAL URBANA

A. Articulado . . . . .	9
B. Exposición de motivos . . . . .	25

MARIANO OSPINA HERNANDEZ

A. — ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NUMERO 14 DE 1975  
sobre Reforma Integral Urbana.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

DEFINICION Y PROPOSITOS

Artículo 1º Se entiende por Reforma Urbana Integral un conjunto de normas que permitan mejorar las condiciones ambientales de las ciudades, de suerte que sus habitantes puedan llegar a obtener el desarrollo óptimo de su persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana, o sea, en lo moral, lo intelectual, lo social y lo físico.

Artículo 2º El desarrollo de las áreas urbanas se estimulará dentro de una política nacional de equilibrio territorial entre las áreas urbanas, rurales y de conservación ecológica y entre las diversas regiones del país para evitar o disminuir las diferencias de oportunidad que se observan hoy entre esos núcleos y regiones de la Nación.

Artículo 3º Entre los propósitos fundamentales que regirán la planeación y el diseño de los núcleos urbanos de Colombia, se establecen aquellos que:

a) Estimulen el acceso de la población a las facilidades educativas, recreativas, culturales y de empleo;

b) Fomenten un sistema de vida y acción cívica en que el ciudadano participe, desde su juventud, en las actividades constructivas de su barrio o comunidad vecinal;

c) Promuevan la formación de conjuntos urbanos de tipo solidario y que faciliten la movilidad social;

d) Eliminen la mayoría de los diseños urbanos masivos y uniformes, teniendo en cuenta los modernos conceptos del saneamiento ambiental y el derecho de los ciudadanos a vivir en ambientes tranquilos y con valores estéticos adecuados.

## CAPITULO II

### MARCO DE PLANEACION INTEGRAL

**Artículo 4º** Para que las normas de reforma urbana sean eficaces es necesario que se precisen con claridad las condiciones que se quieren modificar y las condiciones futuras que se aspira a lograr. Esas condiciones futuras se han de señalar en documentos llamados Planes Integrales de Desarrollo y cada ciudad que aspire a participar de los beneficios de la reforma urbana debe formular su correspondiente plan integral en armonía con las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

**Artículo 5º** Se entienden como unidades regionales de planeación, aquellas áreas que presentan características de cohesión geográfica y socioeconómica que justifican la formulación de planes conjuntos para su desarrollo integral.

**Artículo 6º** La delimitación de las regiones de planeación y de sus correspondientes subregiones corresponde primordialmente a los Departamentos por medio de sus propias oficinas de planeación o por conducto de asesores oficiales o particulares con adecuada capacitación profesional en el campo de la planeación regional.

**Artículo 7º** Una de las más complejas unidades regionales es la que se denomina región metropolitana, la cual será defi-

nida y recibirá estímulos y medios administrativos especiales por medio de la ley correspondiente.

**Parágrafo.** Es posible que en un futuro se formen conjuntos de áreas metropolitanas contiguas en cuyo caso se establecerán oportunamente mecanismos de planeación y administración de tipo megapolitano.

**Artículo 8º** Para la formulación de los planes regionales de desarrollo se podrán utilizar los servicios de las correspondientes oficinas de planeación departamental o podrán organizarse asociaciones de Municipios que tendrán, entre sus funciones básicas, la de formular, por sí o por medio de entidades especializadas, los planes regionales correspondientes.

**Parágrafo.** Cuando una región de planeación esté integrada por Municipios de dos o más Departamentos, se adoptará el sistema de las entidades regionales autónomas para los fines de su planeación integral.

**Artículo 9º** Los planes regionales de desarrollo deberán señalar los núcleos urbanos necesarios para la prestación de los servicios propios de las ciudades de diversa categoría y polos de inversiones de acuerdo con los potenciales y necesidades de desarrollo de cada región.

**Artículo 10.** Dentro de ese marco regional, cada Municipio establecerá su propio plan de desarrollo municipal con las previsiones necesarias para definir sus zonas urbanas, suburbanas, rurales y de conservación ecológica y para señalar proyectos de renovación urbana, vivienda, vialidad y demás aspectos del desarrollo urbano.

**Artículo 11.** La acción comunal deberá desarrollarse por medio de los correspondientes planes vecinales que armonicen con el plan municipal de desarrollo.

**Parágrafo.** En la formulación de los planes vecinales será de especial importancia la participación de estudiantes de diversas especialidades relacionadas con el desarrollo integral como la sociología, arquitectura, ingeniería, economía, administración, etc.

CAPITULO III  
INSTRUMENTOS DE ESTIMULO

a) Para la Planeación.

**Artículo 12.** El Gobierno Nacional podrá financiar, por conducto del Fonade hasta un 50% del costo de formulación de los planes regionales de desarrollo que requiere el país. El resto de tal costo y los costos de mantenimiento y actualización de dichos planes será de cargo de las respectivas unidades regionales o departamentales.

**Artículo 13.** El Gobierno Nacional podrá otorgar a los Municipios préstamos por conducto del Fonade hasta por el 50% del costo de formulación de sus respectivos planes municipales, con plazo hasta de 10 años e intereses hasta de 6% anual.

b) El crédito.

**Artículo 14.** Para estimular y facilitar la ejecución de las obras de infraestructura urbana que impliquen los precitados planes regionales y municipales, obras tales como acueductos, alcantarillados, plantas y subestaciones eléctricas, sistemas de vías y de comunicaciones urbanas, etc., se establece el Fondo Hipotecario de Fomento Municipal (Fomun), el cual suministrará financiación para dichas obras o entidades públicas o privadas y siguiendo el orden de prioridades señalado en los planes correspondientes. Los plazos para esas financiaciones serán hasta de 20 años y los intereses hasta del 8% anual, y con garantía hipotecaria sobre las obras correspondientes.

**Parágrafo 1º** La garantía hipotecaria permitirá que, en caso necesario, el Fondo asuma, directa o indirectamente, la operación de esos sistemas a fin de garantizar su eficiencia y la reposición de los fondos invertidos.

**Parágrafo 2º** Los recursos del Instituto de Fomento Municipal podrán aplicarse a obras de infraestructura urbana

que sean recuperables, parcial o totalmente, por el sistema de valorización.

**Artículo 15.** El Banco de la República establecerá las condiciones necesarias para facilitar la financiación de obras de infraestructura urbana a corto y medio plazo por parte del sector privado dentro de las modalidades de crédito establecidas por el Decreto 384 de 1950.

**Artículo 16.** El Banco Central Hipotecario establecerá un sistema de seguro de hipotecas que estimule la inversión de ahorros hacia la construcción de vivienda urbana, suburbana y rural, y dé las correspondientes facilidades complementarias, tales como escuelas, centros comerciales, centros de salud y otras facilidades socio-culturales.

**Artículo 17.** Se amplía el objeto social del Banco Central Hipotecario para que pueda atender a la financiación hipotecaria de las facilidades complementarias mencionadas en el artículo anterior, con plazos hasta de 20 años e intereses no mayores del 14% anual.

**Parágrafo.** Para dicha financiación se destinará anualmente no menos del 10% de los recursos disponibles del Banco Central Hipotecario.

**Artículo 18.** El objeto social del Instituto de Crédito Territorial se modificará para precisar sus funciones, así:

1º Formular planes de vivienda urbana o conjunto de ellas con sus estructuras complementarias, para familias, o personas cuyo nivel de ingresos requiera complementación o subsidio oficial de alguna naturaleza.

2º Gestionar los recursos financieros necesarios para la ejecución de los proyectos anteriores, tanto ante el Banco Central Hipotecario como ante otras entidades crediticias nacionales o extranjeras que puedan prestar ese servicio.

3º Construir directa o indirectamente los proyectos mencionados y organizar su ocupación, sostenimiento y adminis-

tración hasta que los propietarios hayan cumplido la totalidad de sus aportes.

4º El Instituto de Crédito Territorial podrá asumir la construcción y organización de conjuntos de vivienda que no requieran subsidios oficiales cuando así se lo soliciten las entidades interesadas, tales como sindicatos, empresas, cooperativas y asociaciones de vivienda, siempre que con ello no se obstaculice la labor primordial de atender los proyectos que se adelanten con subsidio oficial.

**Artículo 19.** Modifícase el artículo 2º del Decreto número 3233 de 1965 para permitir la creación de fondos de inversión que se orienten total o parcialmente hacia construcciones urbanas, semiurbanas o rurales.

**Artículo 20.** Autorízase al Banco Central Hipotecario para crear y emitir Bonos de Desarrollo y Vivienda hasta por valor de tres mil millones de pesos (\$ 3.000.000.000.00) anualmente, con intereses hasta del 14% anual y plazos hasta de 20 años.

**Artículo 21.** Los Bonos de Desarrollo y Vivienda podrán aplicarse a uno o varios de los siguientes fines:

- a) Pago de impuestos;
- b) Inversiones forzosas de sociedades aseguradoras, capitalizadoras y similares;
- c) Captación de recursos de capital nacional o extranjero.

**Artículo 22.** Los Bonos de Desarrollo y Vivienda serán exentos de impuestos nacionales, departamentales y municipales, y su emisión por series, forma de amortización, condiciones de colocación y demás serán reglamentadas por la Junta Directiva del Banco Central Hipotecario, con la aprobación del Ministro de Desarrollo.

c) Subsidios.

**Artículo 23.** El Gobierno Nacional, por conducto del Instituto de Crédito Territorial, podrá establecer subsidios para

vivienda y sus facilidades complementarias (escuelas, centros de salud, de comercio y de actividades socioculturales) para familias cuyas condiciones de ingresos sean temporalmente insuficientes para adquirir una vivienda mínima que pueda mejorarse gradualmente a medida que aumenten las posibilidades económicas de dichas familias.

**Parágrafo.** El Instituto de Crédito Territorial formulará programas especiales de vivienda para las personas de edad avanzada que no encuentren posibilidades familiares para atender esa necesidad de vivienda adecuada.

**Artículo 24.** Los subsidios mencionados en el artículo anterior se establecerán con base en la política de desarrollo descentralizado que se implementa en los correspondientes planes regionales.

**Parágrafo.** Estos subsidios serán hechos en forma de materiales de construcción suministrados por conducto del Instituto de Crédito Territorial y adquiridos en las plantas de producción que el Gobierno desee estimular dentro de los planes de desarrollo regional equilibrado.

d) Estímulos tributarios.

**Artículo 25.** A fin de estimular la canalización de recursos hacia la solución de los problemas del desarrollo urbano-regional, el Ministerio de Hacienda preparará un programa de exenciones tributarias aplicables a las personas y entidades que financien o constituyan obras recomendadas dentro de los respectivos planes regionales o municipales.

**Artículo 26.** Los Municipios podrán reducir o eliminar el impuesto predial de las propiedades cuya conservación sea de interés cultural, histórico o científico, incluyendo entre estas últimas las propiedades o zonas de interés ecológico.

e) Estímulos profesionales.

**Artículo 27.** El Banco Central Hipotecario otorgará anualmente un "premio al Mérito Profesional" al proyecto de vi-

vienda y facilidades complementarias ejecutado en el año respectivo y que presente las mejores características de planeación y diseño.

**Artículo 28.** El "Premio al Mérito Profesional" consistirá en un diploma alusivo y en la suma de \$ 50.000.00 aprovechables por conducto del Icetex para financiar estudios de especialización a los profesionales que hayan participado en el proyecto premiado.

**Parágrafo.** La selección del proyecto premiado será hecha por un comité formado por un representante de la Sociedad Colombiana de Planificación, uno de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y uno de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, de acuerdo con reglamento que elaborará el Banco Central Hipotecario.

**Artículo 29.** El Ministerio de Gobierno, a través de su Sección de Acción Comunal, establecerá y reglamentará uno o varios premios anuales para los mejores proyectos de desarrollo de barrios o veredas presentados por las correspondientes juntas o entidades cívicas.

f) **Estímulos administrativos.**

**Artículo 30.** Se elimina el control de arrendamientos para todos los inmuebles construidos a partir de la fecha de expedición de la presente ley.

**Artículo 31.** Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la sanción de esta ley, para los siguientes fines exclusivamente:

a) Dictar las normas necesarias para la reestructuración del Instituto de Fomento Municipal, el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, a fin de ajustarlos a lo dispuesto por esta ley;

b) Dictar normas para la operación de entidades de ahorro y préstamo;

c) Agilizar las normas vigentes sobre propiedad horizontal;  
d) Reformar y actualizar el sistema de registro de Instrumentos Públicos y Privados;

e) Actualizar la organización de la Policía Nacional a fin de que se mejore su coordinación con las autoridades municipales para garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos en todos los núcleos urbanos;

f) Reglamentar los requisitos de capacitación necesarios para quienes desempeñen funciones como alcaldes en los núcleos urbanos de diversas categorías.

#### CAPITULO IV INSTRUMENTOS COERCITIVOS

a) **Tributarios y fiscales.**

**Artículo 32.** Las entidades que tienen a su cargo las imposiciones catastrales podrán aumentar las tarifas hasta el doble de la tarifa vigente para aquellos terrenos que no se ajusten a los usos señalados en los respectivos planes de Desarrollo Municipal.

**Parágrafo.** Lo anterior no será obstáculo para la aplicación de otras medidas coercitivas como multas y demás de que dispongan los Municipios afectados.

**Artículo 33.** El Ministerio de Salud podrá establecer multas y otras sanciones para los funcionarios municipales responsables por incumplimiento de las normas de saneamiento ambiental en sus respectivos Municipios.

**Artículo 34.** Las autoridades municipales procederán a establecer el sistema de obras por valorización en todos los Municipios de Colombia.

**Artículo 35.** El sistema de ejecutar obras para ser recuperadas en su costo por medio de impuestos de valorización solo podrá aplicarse a obras contempladas en los respectivos Planes de Desarrollo Regional y Municipal.

**Artículo 36.** Las autoridades correspondientes procederán a ordenar la ejecución por el sistema de valorización de toda obra que sea considerada necesaria por la mitad más uno, de los propietarios afectados por dicha obra, siempre que dicha obra se contemple en el correspondiente Plan Municipal y que presente las condiciones necesarias de prioridad y financiación dentro de dicho plan.

**b) Expropiaciones.**

**Artículo 37.** Cuando el Plan Integral de Desarrollo de un Municipio indique la necesidad de modificar el uso de un inmueble urbano para beneficio de la comunidad municipal y esto no se logre por ninguno de los otros medios de negociación disponibles dentro de la ley, se podrá proceder a la expropiación de tal inmueble, haciendo el pago de la indemnización correspondiente con base en el avalúo catastral vigente, en la siguiente forma:

1º Si el valor catastral de la propiedad no excede de \$ 200.000.00, dicho valor será pagado de contado en moneda legal.

2º Si dicho valor excede de \$ 200.000.00, el excedente se pagará así:

a) Al propietario cuyo patrimonio, según su última declaración de renta y patrimonio no exceda de \$ 1.000.000.00, se le pagará un 30% en efectivo y el resto en Bonos de Desarrollo y Vivienda;

b) Al propietario cuyo patrimonio, determinado en la forma dicha, exceda de \$ 1.000.000.00, se le pagará un 20% en efectivo y el resto en Bonos de Desarrollo y Vivienda.

**Artículo 38.** La demanda de expropiación deberá llenar los requisitos señalados en el artículo 205 del Código Judicial y, además, deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Resolución de la entidad que decide proceder a la expropiación;

b) Copia del acto administrativo que ordena la ejecución de las obras y declara de utilidad pública e interés social la adquisición del inmueble afectado;

c) Copia del plano general de las obras proyectadas y constancia de la incorporación de éstas al Plan Municipal correspondiente;

d) Certificado del Registrador de Instrumentos Públicos y Privados del Circuito, sobre propiedad y libertad del inmueble afectado o sobre el hecho de no hallarse inscrito, y

e) Certificado del avalúo catastral vigente para dicho inmueble.

**Artículo 39.** Las resoluciones y los actos administrativos de que tratan los literales a) y b) del artículo anterior serán expedidas, según el caso, así:

a) Por el Presidente de la República, en nombre de la Nación;

b) Por el Gobernador del Departamento, en nombre de éste o del Municipio del mismo, cuya población censal sea menos de 200.000 habitantes;

c) Por el Alcalde Municipal, en nombre del Municipio cuya población censal sea mayor de 200.000 habitantes.

**Artículo 40.** El acto administrativo a que se refiere el literal b) del artículo 38, deberá tener, además, la aprobación de los funcionarios que a continuación se señalan:

a) Del Contralor Departamental en el caso de actos del Gobernador del Departamento;

b) Del Personero Municipal en el caso de actos de los Alcaldes.

**Artículo 41.** La resolución de que trata el literal a) del artículo 38 determinará el inmueble que se va a expropiar y la obra que requiere esa expropiación, y expresará el impedimento existente para la negociación directa de los inmuebles requeridos.

Esta resolución no es susceptible de recursos administrativos y solo podrá ser acusada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 42.** La demanda de expropiación debe dirigirse contra el propietario del inmueble y, si el dominio se halla desmembrado, gravado o en comunidad, o existe contrato de arrendamiento por escritura pública registrada o anticresis, se dirigirá contra todos los titulares de los correspondientes derechos.

Si el inmueble se halla en litigio, la demanda debe dirigirse contra los litigantes.

Si existiere embargo pendiente, deberá dirigirse también contra el embargante.

**Artículo 43.** La demanda de expropiación podrá presentarse individual o colectivamente contra los respectivos propietarios, o pedirse su acumulación en el curso de los juicios, si así lo considera aconsejable la entidad demandante. En el caso de que se acogiere el sistema colectivo, la demanda o demandas correspondientes podrán dirigirse contra todos los demandados en conjunto o contra varios de ellos.

**Artículo 44.** Del dinero proveniente de la indemnización el juez retendrá, en primer lugar, lo que correspondiere a impuestos y contribuciones liquidadas al inmueble y que estuvieren pendientes de pago, de acuerdo con los reconocimientos que las oficinas fiscales hubieren hecho llegar al juicio antes de la entrega de la indemnización. En caso de que el dinero depositado no alcanzare para tal efecto, la diferencia será retenida por el juez en Bonos de Desarrollo Urbano. Si no hubiere oposición del interesado, el juez entregará las sumas retenidas a las respectivas entidades oficiales, ya sea en dinero o en dinero y bonos, según el caso. La oposición podrá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto en que se ordena la retención; en este caso el juez dispondrá el depósito bancario de lo retenido y los funcionarios recaudadores deberán iniciar y llevar hasta

su terminación el juicio o juicios por jurisdicción coactiva a que hubiere lugar.

**Artículo 45.** Antes de proceder a la entrega de la indemnización a los interesados, el juez ordenará ampliar el certificado de propiedad y libertad del inmueble expropiado, con el objeto de determinar a quiénes y en qué forma debe entregarse el valor de la indemnización, de acuerdo con los respectivos derechos, entendiéndose que la indemnización consignada subroga a los bienes expropiados.

**Artículo 46.** En casos en que el inmueble o inmuebles se encontraren hipotecados, los acreedores hipotecarios tendrán derecho a que en el juicio de expropiación se les liquiden y entreguen los valores de los respectivos créditos. Estos se pagarán en dinero, en el orden de su preferencia, y cuando el dinero no fuere suficiente, se hará uso de los Bonos de Desarrollo Urbano para completar el pago. El valor de la indemnización o su saldo, cuando hubiere lugar al pago de impuestos y contribuciones o de créditos hipotecarios, se entregará al expropiado capaz de recibir o a su representante. Lo mismo se hará con la suma o sumas respectivas, cuando cesen las causas de retención, expuestas en este artículo y en el anterior.

Cuando el dominio se encontrare desmembrado o en común y proindiviso, el valor de su indemnización o su sobrante se entregará en conjunto a todos los titulares de los respectivos derechos.

Lo expuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo que unánime y válidamente acuerden las personas que tengan interés en el valor de la indemnización.

**Artículo 47.** En el caso de que la expropiación recaiga sobre parte del inmueble que tuviere gravamen hipotecario, la liquidación y entrega de los valores respectivos a los créditos de que trata el artículo anterior, se hará a los acreedores hipotecarios, en proporción al avalúo de la parte expropiada sobre el total del inmueble. La hipoteca o hipotecas existentes continuarán vigentes sobre el resto del fundo.

**Artículo 48.** Los juicios de expropiación tienen prelación sobre los demás negocios que cursen en el juzgado. El no pronunciamiento oportuno de las providencias a que hubiere lugar en tales juicios o la falta de práctica de la diligencia de entrega de los bienes expropiados en el término correspondiente, serán causales de destitución del juez responsable, sanción que se impondrá de conformidad con el régimen disciplinario judicial, a petición de la entidad expropiante.

**Artículo 49.** La entidad que demanda la expropiación no podrá cambiar al inmueble la destinación para la cual se ha decretado dicha expropiación.

**Artículo 50.** De conformidad con los reglamentos que expida el Gobierno, cuando transcurriere el término señalado por la entidad demandante para iniciar las obras sin que éstas se hubieren comenzado, su anterior propietario podrá exigir que se le venda el inmueble por el mismo precio y en las mismas condiciones que le fue expropiado, y la entidad en cuestión tendrá obligación de hacerlo así.

**Artículo 51.** Las entidades públicas a que se refiere esta ley podrán enajenar libremente, después de efectuada la obra u obras respectivas, los inmuebles no destinados al uso público, aunque los hayan adquirido por medio de expropiación. Cuando se trata de planes de desarrollo o renovación urbana podrán, además, aportar tales inmuebles a sociedades de capital mixto que se constituyan para la utilización de los terrenos resultantes de la redistribución de los solares.

**Artículo 52.** Las áreas de asentamientos urbanos ilegales o de tugurios, serán materia de acción prioritaria para su remodelación dentro de los respectivos planes municipales de desarrollo y sobre ellas se aplicarán todos los recursos de estímulo y sanciones previstos en esta ley para acelerar su mejoramiento integral.

**Artículo 53.** Los terrenos de los promotores de barrios o asentamientos ilegales, serán expropiados para su redistribución oportuna entre quienes han sido inducidos a comprar

lotes en tales barrios. En estos casos se considera que los aportes pagados por esos compradores hasta la fecha de iniciación del proceso de expropiación representan una adecuada indemnización para el propietario del terreno en que se asienta el barrio ilegal y los pagos pendientes de los compradores se destinarán a las obras de acondicionamiento y renovación urbana que fueren necesarias de acuerdo con los planes que elabore el Municipio afectado.

**Artículo 54.** La presente ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por el honorable Senador,

Mariano Ospina Hernández.

## B. — EXPOSICION DE MOTIVOS

Entendemos por Reforma Urbana un conjunto de normas que se supone han de producir determinados cambios de las estructuras urbanas del país.

Para que tal reforma sea eficaz se necesitan tres elementos fundamentales, a saber:

- I. — Formulación del problema actual, o sea, conocimiento real de los problemas urbanos.
- II. — Ideas precisas sobre los fines o metas que se persiguen, y
- III. — Relaciones lógicas entre los instrumentos o normas que señale la ley y las soluciones ideales que se presentan para nuestras ciudades.

### I. — EL PROBLEMA ACTUAL DE LAS ESTRUCTURAS URBANAS

La ciudad moderna es una de las más complejas estructuras creadas por el hombre, y de ahí que para tratar de entenderla sea necesario recurrir a todas las disciplinas científicas disponibles. La ciudad ha sido estudiada por el economista para analizar sus funciones de producción, de consumo, de empleo, de inversión, de distribución, etc. Los sociólogos han preparado trabajos innumerables sobre el impacto de la

vida urbana en el comportamiento del hombre y las comunidades, sobre la estratificación y homogenización sociales, etc.

Los médicos de salud pública adelantan interesantísimas investigaciones sobre los efectos patológicos de la polución de aguas y aire, sobre el desequilibrio mental que producen los ruidos y la congestión urbana, sobre las deficiencias de una vida sedentaria sin adecuadas dosis de ejercicio al aire libre, etc.

Los urbanistas físicos estudian sin cesar los fenómenos de la congestión del tránsito, la insuficiencia de servicios básicos como agua, energía y teléfonos; los problemas de las densidades excesivas o de la expansión suburbana, etc.

Cada uno de los aspectos mencionados (y muchos otros que se escapan aquí) es materia de trabajo para especialistas de alto nivel en todas partes del mundo, de tal suerte que no es posible para ningún individuo conocer y armonizar todos esos aspectos de la estructura urbana. Esto quiere decir que el tratamiento de las ciudades y la formulación de una reforma urbana que tenga visos de seriedad y eficacia no puede ser tarea de una sola persona sino que requiere el aporte armonioso de un gran número de especialistas, que conozcan su campo propio, pero que sean capaces de escuchar y analizar las tesis de otros expertos con miras a llegar a una síntesis operativa de todos los aspectos que encierran la vida de las ciudades.

Esa clase de estudios, infortunadamente, no se ha hecho en Colombia, o se ha hecho en forma muy rudimentaria y es indispensable promover la realización de tales investigaciones para dar bases sólidas a las normas que se buscan para una verdadera reforma urbana.

Mientras tanto, el interesado tiene que recurrir a los estudios de ese tipo que se han realizado en otros países, pero deberá poseer, entonces, un profundo criterio sobre la realidad nacional para poder asimilar para Colombia las fórmulas y conceptos desarrollados en el exterior.

Entre tales estudios son naturalmente más cercanos a nuestra realidad los que se han hecho sobre distintas ciudades de

América Latina, pero aún aquí se encuentran variaciones importantes del medio ambiente social, económico y físico que deberán tenerse muy en cuenta.

Para tratar de precisar algunos de los aspectos más importantes del problema urbano de Colombia seguiremos el siguiente orden:

#### ASPECTOS SOCIALES Y CULTURALES:

- a. Demografía y migraciones.
- b. Formas de poblamiento y vivienda.
- c. Nivel educativo y cultural.
- d. Nivel de salud.
- e. Anomia.
- f. Delincuencia y criminalidad.
- g. Otras formas de conflicto social.
- h. Nivel administrativo.

#### ASPECTOS ECONOMICOS:

- a. Empleo.
- b. Distribución de ingresos.
- c. Estructura del consumo.
- d. Capacidad de inversión y financiación.

#### ASPECTOS FISICOS:

- a. Servicios básicos.
- b. Vivienda y facilidades vecinales.
- c. Usos del terreno.
- d. Transporte.
- e. Diseño y densidades.

a. Demografía y migraciones.

Según el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, la población colombiana en ciudades de más de 10.000 habitantes era en 1967 de 8 millones 352 mil habitantes, y representaba el 43% de la población del país. Algunos estimativos recientes indican que esta población urbana se duplicará en los próximos 10 años.

Las tasas de crecimiento en los principales núcleos urbanos de Colombia, son las siguientes:

Bogotá, 6.9%, censos (51 - 64).

Medellín, 6.0%, censos (51 - 64).

Cali, 6.3%, censos (51 - 64).

Barranquilla, 4.5%, censos (51 - 64).

Bucaramanga, 5.6%, censos (51 - 64).

Estas tasas de crecimiento representan de por sí mismas un verdadero problema de explosión demográfica que naturalmente se debe a la combinación de las tasas de crecimiento vegetativo (3 a 3.2%) y los incrementos por migraciones que representan del 2% al 4% en las ciudades de mayor tasa de crecimiento.

El problema del crecimiento vegetativo tiene diversas raíces difíciles de precisar. Unas de ellas son de tipo cultural como las actitudes hacia el control racional de la familia, el cual se debe basar en la responsabilidad de los padres hacia el futuro de sus hijos. Otras raíces son de tipo técnico como, por ejemplo, el mejoramiento de la medicina que ha reducido grandemente la incidencia de la mortalidad infantil.

El problema de las migraciones masivas hacia las grandes ciudades es igualmente complejo y tiene también raíces de tipo socio-cultural como la tendencia de las gentes a buscar mejores condiciones de educación, seguridad y prestigio, pero también se deben señalar aspectos técnicos y administrati-

vos que inciden en ese proceso migratorio. Entre los aspectos técnicos están la carencia o la diferencia de los servicios básicos en las áreas rurales y en las ciudades menores, muchas de las cuales no tienen los servicios mínimos de acueducto, energía y comunicaciones.

b. Formas de poblamiento y vivienda.

El proceso de desarrollo urbano de Colombia se caracteriza por dos tendencias principales en materia de formas de asentamiento y de vivienda. Por una parte, se observan las fórmulas tradicionales que prácticamente no se han modificado desde los tiempos de la Colonia y las famosas Leyes de Indias, o sea, las fórmulas del diseño rectangular de vías y manzanas con el agravante de que cada día se hacen más pequeños los lotes correspondientes con lo cual resultan asentamientos o "urbanizaciones" de baja calidad funcional y estética.

Por otra parte aparece muy difundida la alternativa de los "asentamientos piratas" o conjuntos de viviendas amontonadas en forma improvisada, ya sea por la urgencia y desconocimiento de los nuevos pobladores o, peor aún, por la acción inescrupulosa de negociantes que solo se preocupan por colocar sus terrenos rápidamente y sin ninguna consideración por la calidad de los servicios y de las condiciones en que van a vivir los compradores de esos lotes ilegales e infrahumanos.

Estas formas de asentamiento no permiten un desarrollo armónico de las actividades sociales y cívicas necesarias en la comunidad urbana sino que suelen conducir hacia el aislamiento individualista o hacia tensiones y conflictos sociales que se mencionan adelante.

c. Nivel educativo y cultural.

El problema educativo en nuestras ciudades tiene un aspecto cuantitativo y otro cualitativo. El primero se refleja bien en las siguientes cifras correspondientes a Medellín (1969):

	Niños
Población en edad escolar . . . . .	222 000
Matriculados en escuelas oficiales . . . . .	125 000
Matriculados en escuelas privadas . . . . .	35 000
Sin cupo . . . . .	62.000

El problema cualitativo es mucho más grave, pues aunque no ha sido estudiado en forma adecuada, puede afirmarse que nuestro sistema escolar no está cumpliendo la misión que le corresponde para una sociedad en pleno proceso de desarrollo. Esta deficiencia puede, a su vez, analizarse en dos partes: por un lado tenemos la insuficiencia en el aspecto de capacitación para la actividad económica productiva, pues un altísimo porcentaje de las materias que se enseñan son del tipo llamado "clásico", orientado hacia una ilustración semi-académica y memorística, mientras que escasean las enseñanzas de tipo práctico y que desarrollen la creatividad personal que demanda un país como el nuestro.

Por otro lado, hay una deficiencia más grave aún en la parte normativa de la voluntad que es el verdadero concepto básico de la educación. Poco o nada se enseña al niño sobre responsabilidad para actuar como persona libre y como miembro responsable de la comunidad. La expresión de opiniones personales no solo no se estimula sino que en muchos casos se reprime fuertemente. No se están preparando jóvenes con capacidad de crear y exponer ideas propias sino que se les está llevando hacia el conformismo de grupos o masas que deben obedecer sin reflexionar.

A estas fallas de tipo educativo se debe sumar la tendencia a desconocer y menospreciar los valores culturales autóctonos, principalmente por dos causas distintas, pero que conducen al mismo resultado negativo: por una parte el inmigrante empobrecido llega a la ciudad y encuentra que sus valores campesinos de honestidad, paciencia, religiosidad y solidaridad social no parecen útiles en la lucha por la vida en las sórdidas barriadas urbanas donde muchas gentes se ven obligadas a recurrir a medios de engaño, robo, violencia y prostitución para poder subsistir.

Por otra parte, en los niveles y grupos económicos más elevados se observa la tendencia hacia una aceptación casi servil de todos los sistemas de valores extranjeros desde los estilos de viviendas y edificios hasta las modas del vestido y el manerismo social. Es cierto que el proceso del desarrollo de los pueblos requiere la adaptación de sistemas modernos en muchos aspectos de la actividad social, pero también es necesario tener bases sólidas de cultura autóctona para lograr un desarrollo que no sea una mera copia o caricatura de la vida de otros pueblos y naciones.

#### d. Nivel de salud.

El bajo nivel de salud de nuestras ciudades se debe a factores como los siguientes:

- d-1. Malos sistemas de nutrición.
- d-2. Efectos patológicos del ambiente.
- d-3. Efectos psico-patológicos de la congestión, ruidos y desorganización de la vida urbana.
- d-4. Carencia de dosis adecuadas de deporte y otras formas de recreación.

El efecto combinado de todas esas circunstancias se observa a simple vista en nuestras ciudades. Niños enfermizos y raquíticos que juegan en las calles o en los caños de aguas negras por falta de parques infantiles. Jóvenes de apariencia debilucha y con hábitos de vicio y agresividad por falta de centros deportivos y de las correspondientes organizaciones juveniles. Gentes, en general, que muestran la fatiga y la incapacidad para el trabajo por las condiciones ambientales de su vivienda y su barrio.

En relación con la creciente contaminación del aire por el humo de chimeneas industriales, residuos de combustión de quemas y de motores, etc., se debe mencionar que el número de casos de bronquitis, cáncer pulmonar y enfisema se calcula en 500.000 por año en la ciudad de Nueva York, lo cual

representa una incidencia tres veces mayor a la que se observa en las áreas rurales.

Menos conocido entre nosotros, pero más grave en los países avanzados, es el impacto psíquico y fisiológico de la congestión urbana. Esto hace que los tratadistas modernos de salud pública, ante el avance de la ciencia contra las enfermedades de tipo infectocontagioso consideren hoy que el mayor enemigo de la salud está en el desorden y congestión de los grandes centros urbanos.

El doctor Pierre Vachet, por ejemplo, dice lo siguiente: "De todos los enemigos que le acechan, el ruido es el más temible porque es el más insidioso. Estamos tan acostumbrados al ruido que prácticamente ya no lo oímos... Sin embargo, si podemos sufrir la barahunda que nos rodea sin malestar aparente, nuestro sistema nervioso registra todos los choques y acaba por verse profundamente desequilibrado...".

#### e. Anomia.

El sociólogo urbano suele señalar tres campos principales para sus estudios, que son la Ecología Urbana, la Organización Social y los Aspectos Psicológicos de la Población Urbana. Este último campo viene llamando poderosamente la atención de todos los interesados en la problemática urbana y se refiere a las curiosas actitudes negativas que suelen observarse entre un alto porcentaje de los habitantes de las grandes ciudades. Aquí mismo, en Bogotá, se hicieron hace poco numerosos artículos y ensayos en la prensa sobre el comportamiento hosco y anticívico de buena parte de la ciudadanía.

Este fenómeno ha llevado a muchos sociólogos a concluir que la personalidad del habitante de las grandes ciudades en donde el individuo se siente reducido a una pieza del complejo rodaje urbano y en su desesperada lucha por mantener el valor de su propia personalidad en medio de las masas informes y homogenizadas, suele caer en un estado de inseguridad, retraimiento y frustración llamado "anomia". La persona que sufre esta condición suele tener actitudes negativas ante los problemas del conjunto social y encuentra gran dificultad

para tomar parte en esfuerzos cívicos con el resto de los ciudadanos.

#### f. Delincuencia y criminalidad.

En parte a causa de los desórdenes psicológicos y morales que produce en el individuo el ambiente inhumano de las grandes ciudades, y en parte, por la incapacidad o ineficiencia de las organizaciones de policía y defensa cívica, se está apoderando de los habitantes de las ciudades un creciente sentimiento de temor o inseguridad ante los actos de delincuencia urbana que aumentan sin cesar.

Nuestros periódicos muestran cada día ejemplos de esas actividades delictivas y en muchas ciudades se han establecido costumbres defensivas como el cierre físico de las viviendas con altas cercas o paredes continuas que dan a muchos sectores residenciales más apariencia de conjuntos carcelarios que de gratas viviendas familiares. Asimismo resulta que las gentes temen salir de sus casas después de ciertas horas y los conductores de taxis se ven continuamente amenazados por el riesgo de ser asaltados y hasta asesinados por pasajeros sospechosos.

La relación directa entre el tamaño de las ciudades y el aumento de la criminalidad no ha sido estudiada en Colombia, pero sí en otros países. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos se demuestra que el 45% de los delitos de violencia ocurre en las ciudades con más de 500.00 habitantes, los cuales reúnen tan solo el 17% de la población nacional y que las seis ciudades con más de un millón de habitantes cada una, que acogen el 10% de la población nacional, producen un 30% de ese tipo de criminalidad.

El problema de la delincuencia y la criminalidad en nuestro medio se ve agravado o estimulado por la ineficacia de la administración de justicia, aspecto que debe tratarse dentro del capítulo correspondiente a los niveles administrativos.

#### g. Otras formas de conflicto social.

Además de las actitudes extremas de la delincuencia y la criminalidad se observa en nuestras sociedades urbanas otro

tipo de conflictos de características menos violentas, pero muchas veces de efectos más perniciosos en el desarrollo nacional como son, entre otros, las continuas huelgas estudiantiles y laborales que hemos venido contemplando.

Estas actuaciones suelen estar dirigidas y orientadas por entidades y personas que saben aprovechar la situación de desorden y desconcierto en que viven las masas urbanas y para ello se valen precisamente de argumentos basados en los problemas de miseria, desempleo y falta de servicios de las barriadas marginadas.

#### h. Nivel administrativo.

Muchas de las fallas de la estructura social en nuestras ciudades se acentúan por las deficiencias de los sistemas administrativos. Así, por ejemplo, la migración encuentra estímulo en las actividades complacientes de autoridades que no son capaces de hacer frente a los urbanizadores ilegales; los únicos verdaderos beneficiados de este proceso son quienes fomentan extensos asentamientos marginales en la seguridad de que las autoridades se verán obligadas más tarde a suministrar las vías y servicios que el negociante en terrenos no proporciona.

La anomia o estado de retraimiento cívico de muchos habitantes se estimula por falta de oportunidades para participar en las decisiones del desarrollo urbano especialmente en las ciudades mayores. En estos casos conviene dividir la masa urbana en sectores o fracciones en los cuales se ejerzan algunas de las funciones de la administración a la vista y al alcance de la ciudadanía.

La delincuencia se ve estimulada por falta de iniciativa de las autoridades que no se toman siquiera el trabajo de estudiar los sistemas de vigilancia y control que se han establecido con buen éxito en otras ciudades del mundo y por la poca eficacia del sistema judicial que acumula expedientes innumerables en los juzgados o que suele recurrir a toda clase de pretextos para dejar en libertad a los delincuentes especialmente por el socorrido pretexto de "falta de pruebas".

#### a. Empleo.

Quizás el más grave de los problemas económicos de las ciudades colombianas es el alto nivel de desempleo o de subdesempleo que en ellas se observa.

Apenas en años recientes se han empezado a elaborar estadísticas del desempleo en el país y los datos obtenidos no son todavía muy precisos, pero sí lo suficiente como para permitir señalar la gravedad de la situación. En relación con esas estadísticas es necesario tener en cuenta que los datos del desempleo registrado no son suficientes por sí solos para mostrar la realidad del problema, pues existe el fenómeno complementario del subempleo que es más difícil de calcular.

Según un trabajo de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes, la situación del desempleo "visible" y desempleo "disfrazado" en la ciudad de Bogotá, se calcula en las siguientes cifras como porcentaje de la fuerza laboral disponible:

Fecha	Desempleo "visible" %	Desempleo "disfrazado" %	Desempleo Total %
Marzo de 1963 . . . . .	7.77	7.05	14.82
Diciembre de 1963 . . . . .	6.98	0.87	7.85
Marzo de 1964 . . . . .	6.65	0.88	7.53
Septiembre de 1964 . . . . .	7.04	5.29	12.33
Marzo de 1965 . . . . .	8.27	10.04	18.31
Diciembre de 1965 . . . . .	7.76	3.48	11.24
Marzo de 1966 . . . . .	9.27	8.38	17.65

#### b. Distribución de ingresos.

Tampoco se conocen estadísticas adecuadas sobre la distribución del ingreso urbano, pero los amigos de las conclusiones aproximadas o intuitivas pueden sostener que la distribución actual es mala y entre las razones para esa situación están las siguientes:

Impreparación de grandes núcleos de personas para desempeñar tareas urbanas que requieren cada día mayor especialización. Ante este hecho se presenta el doble fenómeno de escasez de personal calificado el cual, naturalmente, recibirá ingresos superiores proporcionalmente a los que recibiría en otras ciudades del mundo y exceso de personal sin capacitación que solo puede trabajar en empleos rutinarios de construcción o ventas menores con bajas remuneraciones por causa de su baja productividad y de la oferta competitiva.

Los empleos urbanos remunerativos demandan generalmente altas inversiones que no pueden ser suministradas con la rapidez que requiere el aumento de la fuerza laboral urbana. Esto implica que las personas que ya han logrado un empleo de ese tipo en la industria y en las empresas de servicio, tengan una verdadera situación de privilegio por sus salarios y prestaciones sociales en relación con los nuevos aspirantes a los empleos urbanos, sobre todo con aquellos que vienen como migrantes de las zonas rurales sin capacitación adecuada para la vida urbana.

#### c. Estructura del consumo.

Para agravar la mala situación que implica para muchos el desequilibrio de los ingresos, se presenta el factor de unos absurdos hábitos de consumo producidos por una propaganda intensiva, en todos los medios de comunicación, a los usos y productos propios de los países en alto nivel de desarrollo.

Entre los casos más aberrantes de esta situación puede mencionarse el del consumo de cigarrillos extranjeros que tiene la fuerza que obligó al Gobierno a modificar su posición arancelaria ante la impotencia oficial para controlar el contrabando. Casos similares se conocen en relación con productos nacionales y extranjeros que se consumen con intensidad que no se justifica en vista de las verdaderas necesidades del desarrollo urbano. Tales casos incluyen los consumos de licores, cosméticos, drogas exóticas, etc.

Para muestra oficial veamos los consumos de licores nacionales en los Municipios del Valle de Aburrá (Antioquia) y se

verá cómo, en muchos de ellos, los consumos per cápita son casi equivalentes a los aportes al fisco municipal que se muestran más adelante:

Consumo de licores en 1964 <sup>1</sup>		
	Valor total	\$ per cápita
Medellín . . . . .	\$ 37.723.000	49
Barbosa . . . . .	467.000	31
Bello . . . . .	1.550.000	17
Caldas . . . . .	700.000	28
Copacabana . . . . .	621.000	32
Envigado . . . . .	1.980.000	32
Girardota . . . . .	289.000	23
Itagüí . . . . .	1.533.000	23
La Estrella . . . . .	480.000	29

<sup>1</sup>No incluye licores extranjeros ni cervezas.

#### d. Capacidad de inversión y financiación.

Como muestra de las capacidades de ingresos fiscales en algunas de nuestras ciudades podemos usar las siguientes que corresponden a los 10 Municipios del área metropolitana de Medellín, una de las regiones más desarrolladas de Colombia:

	Población (Censo 1964)	Presupuesto Municipal (1964)	Presupuesto por habitante
Medellín . . . . .	772.887	454.764	590
Barbosa . . . . .	15.242	494	35
Bello . . . . .	93.207	3.493	32
Caldas . . . . .	25.081	905	36
Copacabana . . . . .	19.403	761	39
Envigado . . . . .	61.546	3.881	63
Girardota . . . . .	12.729	418	32
Itagüí . . . . .	68.086	5.372	78
La Estrella . . . . .	16.479	559	34

Es evidente que con cifras tan bajas de ingresos fiscales no es fácil lograr atender las necesidades crecientes de los Muni-

cipios colombianos, pero también es necesario decir que esa situación se agrava por la forma improvisada y antitécnica como se maneja buena parte de esos limitados ingresos.

En muchos Municipios se presenta el caso de que se gasten altos porcentajes (70 o más) del presupuesto en nóminas burocráticas que hacen muy poca labor constructiva, en parte porque el resto del presupuesto no alcanza para suministrar los materiales y equipos necesarios para actividades como obras públicas, escuelas, parques, vigilancia, bomberos, etc.

Un caso curioso es el de la ciudad de Medellín, centro metropolitano de primera magnitud y reputado por su calidad administrativa y donde, sin embargo, no existe en la fecha un Plan Integral de Desarrollo del Municipio a pesar de que su Oficina de Planeación Municipal ha recibido aportes del presupuesto por más de 28 millones de pesos entre 1959 y 1969, suma amplísima para haber permitido la formulación y actualización de dicho Plan Integral.

#### ASPECTOS FISICOS

##### a. Servicios básicos.

En el caso de Antioquia, que muchos señalan como Departamento avanzado, tenemos que fuera de Medellín solamente el 12% de los habitantes en el resto de los núcleos urbanos tienen servicio de agua plenamente tratada y cerca del 60% carecen de servicios adecuados de alcantarillado.

Y a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando en los últimos 10 años por medio de diversas entidades y especialmente del Instituto de Fomento Municipal, se observa que la situación en materia de suministro de agua potable en 1969, es peor que en 1960, por el crecimiento de la población regional urbana, a pesar de las migraciones hacia el área metropolitana de Medellín, de suerte que cuando en 1960 la población urbana sin servicio de agua potable en Municipios de Antioquia distintos a Medellín era de 303.000 habitantes, en 1969 la cifra subió a 389.000.

En materia de energía la situación de los Municipios de Antioquia, fuera del área metropolitana de Medellín, es también lamentable a pesar de los adelantos logrados gracias a la interconexión de plantas de las Empresas Públicas de Medellín, para servicio de los circuitos regionales de Electrificadora de Antioquia. Pero aún en varios casos en que ese servicio se ha logrado llevar a ciertos Municipios, se observa que las tarifas que se están cobrando en ellos son superiores a las correspondientes en Medellín, lo cual obviamente, no estimula al inversionista y, por el contrario, representa nueva desventaja para el residente de los Municipios distintos a los del Valle de Aburrá.

##### b. Vivienda y facilidades vecinales.

Esta es quizá la más palpable de las fallas de nuestra estructura urbana, pues se puede asegurar que la vivienda es inadecuada casi en su totalidad, es decir, no solamente en las zonas de tugurios y en las de vivienda ultra-económica, donde es evidente la mala construcción, el hacinamiento y la insuficiencia de servicios, sino que aun en las zonas residenciales que se consideran de mejor categoría, puede observarse que la vivienda muestra recargos en ciertos aspectos suntuarios, pero padece de deficiencias en los aspectos fundamentales de servicios vecinales como los de educación, comercio, recreación, centros cívico-culturales, etc.

Estos servicios vecinales, que son inadecuados en las zonas de alto nivel de ingresos, prácticamente no existen en las zonas de menores recursos económicos.

##### c. Usos del terreno.

Precisamente la carencia de servicios vecinales adecuados en las zonas de vivienda hacen que las funciones de educación, comercio, recreación, cultura, etc., se sitúen en forma dispersa y desorganizada, de tal suerte que no existe una jerarquización lógica entre centros mayores y centros satélites para toda clase de servicios oficiales y privados. A este caos

de la distribución de usos de terreno se suma el desorden de las localidades industriales y artesanales.

#### d. Transporte.

Es apenas lógico el esperar que con una distribución irracional y caótica de los usos urbanos desde la vivienda y sus servicios complementarios hasta el comercio, la industria y las instituciones, resulte un caos en el sistema del transporte que difícilmente se iguala en las ciudades más congestionadas del Oriente asiático. Demostración irrefutable de la mala distribución de usos del terreno y de sedes de empleo y distribución se encuentra en el hecho de las continuas congestiones de tránsito que no son comparables proporcionalmente a las de las grandes ciudades de los países desarrollados, pues aquellas tienen una proporción de 3 o menos habitantes por vehículo, de tal suerte que resulta risible, para decir lo menos, que en nuestras ciudades se presenten demoras y embotellamientos permanentes con proporciones de apenas un vehículo por cada 20 o 30 habitantes.

#### e. Diseño y densidades.

Buena parte de las deficiencias de tipo físico que hemos mencionado para nuestras ciudades, se deben fundamentalmente a los pobres sistemas de diseño que se emplean entre nosotros. Algunos de esos diseños suelen ser tomados directamente de revistas extranjeras y se acogen sin pleno conocimiento a las condiciones ambientales y culturales de esos países. Casos dramáticos de este tipo se observan en las barriadas que se están construyendo como supuestas soluciones a nuestros agudos problemas de vivienda ya que sus diseñadores no se han tomado el trabajo de estudiar los verdaderos impactos sociales y económicos que esas "soluciones" van a producir en nuestro medio urbano. Como ejemplos preliminares de tales fenómenos básicos, por el momento citaré los siguientes:

Refiriéndose a los conjuntos de vivienda masificada que se construyeron hace algunos años en el sector parisense de

Poissy, dice el doctor Vachet, que los psiquiatras franceses han llegado a hablar de un "Síndrome de Poissy", en vista de la tendencia de los residentes de esos bloques al suicidio y a la delincuencia juvenil, pues aunque solo el 3.5% de la población parisense se aloja en esa clase de viviendas, esa población contribuye con el 23% de los casos de la delincuencia infantil.

Al analizar algunos de los aspectos sociales de los superbloques de Caracas, el arquitecto Rafael Machado observó hechos tan indicativos como las siguientes actitudes de los residentes:

"Consideran que es obligación del Banco Obrero administrar y conservar los superbloques: nada de eso les atañe... es una actitud diferente a la que asumían en los ranchos: allá era posible y frecuente la cooperación; acá dejan al Banco la totalidad de las obligaciones; surge una actitud negativa".

Esta debilitación de la personalidad individual parece ser un fin que se persigue conscientemente en ciertos regímenes políticos que no aceptan la idea de hombres con capacidad propia para pensar y para tomar decisiones. Es necesario, pues, estudiar con cuidado estos hechos para evitarnos la sorpresa de futuras generaciones desarrolladas en ambientes negativos para la formación de ciudadanos libres y responsables.

## II. — METAS Y OBJETIVOS

La nación colombiana es, siguiendo la terminología de Maritain, una comunidad que tiene raíces físicas en un territorio definido y raíces morales en una historia común y que tiene una conciencia propia de su origen y de su capacidad de supervivencia.

"Una nación es un conjunto de gentes que se reconocen a sí mismas, según su proceso histórico, que aprecian sus tradiciones y que se aceptan a sí mismas como son o como se imaginan ser, con una especie de introversión inevitable".

Pero la nación, por sí sola, no constituye una sociedad política. Para que ésta se alcance es necesario un ingrediente adicional que sea la meta o propósito que se señalan los miembros

de la comunidad nacional en gracia de su capacidad de razonar, de proponer, de prever y proyectar hacia el futuro.

La nación es la más elevada forma de comunidad natural y cuando ella se formula y acoge unas metas o propósitos para tratar de alcanzarlos en el futuro, se constituye en la sociedad política nacional que es capaz de darse una organización con cabezas y miembros enlazados jerárquicamente, con normas formales de aceptación obligatoria y con los organismos necesarios para crear, aplicar y revisar dichas normas o leyes.

"El bien común no es solamente el conjunto de instalaciones y servicios públicos que requiere la vida en comunidad; una sana estructura fiscal, un ejército poderoso, un cuerpo de leyes justas, buenas costumbres, instituciones sabias, etc. El bien común implica, además, una conciencia cívica, virtudes políticas, sentido de libertad y orden, prosperidad material y valores espirituales, justicia, amistad, heroísmo. Todas estas cosas constituyen el bien común de la humanidad en cuanto ellas sean capaces de revertir sobre cada ciudadano para ayudarlo a perfeccionar su vida como ser libre y responsable".

Aunque esta definición de bien común parece aceptable universalmente, no todas las sociedades políticas la conocen o la acogen, pero Colombia puede y debe ser una de las que la acepte y trate de convertirla en realidad actuante. Este propósito nacional debe ser reconocido por el mayor número posible de colombianos si queremos que se clarifique nuestra conciencia política que es la que impulsa el progreso de la República.

#### Metas del desarrollo urbano.

Alrededor de esta meta fundamental de la Nación colombiana pueden formularse metas o propósitos más específicos para diversos aspectos de la vida nacional y de la vida urbana, como los siguientes:

##### a. Estructura regional-espacial:

Si se habla de igualdad de oportunidad para los colombianos es necesario empezar por hacer efectiva esa tesis en todas

las regiones del país, evitando la concentración del desarrollo en 3 o 4 grandes centros que disfrutaran de todos los servicios.

##### b. Estructura social:

Los diversos tipos de problemas y conflictos sociales solo podrán superarse dentro de un propósito de solidaridad social que es algo más ambicioso y más efectivo que el simple concepto de igualdad, el cual solo es aplicable en dos sentidos: igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades económicas para igualdad de capacidades.

Todos sabemos que la vida moderna se orienta cada día más hacia las especializaciones y las correspondientes interdependencias sociales. Por lo tanto, el verdadero objetivo social debe ser la integración de la comunidad a base de solidaridad entre todos sus miembros y estamentos.

##### c. Estructura económica:

Es necesario clarificar conceptos sobre distribuciones óptimas del ingreso. Solamente cuando se comprenda que esta distribución es fundamentalmente elástica y progresiva podrá actuarse con más eficacia y seriedad en este campo. Aquí también se planteará la tesis de una distribución normal del ingreso, que no es lo mismo que una fórmula demagógica de igualdad total en los ingresos personales.

##### d. Estructuras urbanísticas:

Dentro de la complejidad de la estructura urbana, que es específica para cada ciudad, se pueden señalar algunas pautas básicas para los elementos más importantes, como son:

Vivienda. No podemos planificar nuestras ciudades con base en el criterio negativo de que los colombianos no van a poder pagar una vivienda adecuada para el desarrollo de la personalidad y la familia, de acuerdo con las posibilidades del mundo moderno.

El urbanista tiene que tener suficiente capacidad profesional y ética para proponer las soluciones que se consideran

óptimas para asegurar al ciudadano un ambiente familiar adecuado.

Si los economistas se llegaran a declarar incapaces de encontrar las fórmulas que permitan al pueblo colombiano alcanzar niveles de vida acorde con el progreso del mundo moderno, deben asumir su responsabilidad y el urbanista y el arquitecto deberán entonces aportar soluciones aún más audaces y más inteligentes para compensar las dificultades económicas.

**Transporte.** Complemento indispensable de las estructuras urbanas es el sistema de transporte y para que él sea satisfactorio es necesario que haya una distribución inteligente del espacio urbano en sus diferentes usos. Entre las metas que pueden formularse para este sistema sobresale la de libertad de movimiento para los ciudadanos. Tanto más perfecto será el sistema de transporte urbano cuanto mayor sea la libertad de movimiento del ciudadano para un costo dado (en proporción a su capacidad de ingreso).

**Espacios verdes.** Muchas gentes creen que el desarrollo de una ciudad se mide directamente por el número de sus habitantes, de sus vehículos, de sus edificios o por el volumen de sus servicios de energía, acueducto, etc.

Todos aquellos factores son importantes, pero insistimos en que el mejor índice para el desarrollo de una ciudad debe ser la calidad de habitantes que produce, calidad en término de sus valores éticos y capacidades para producir algo útil y para disfrutar de una vida sana y plena. Para todo esto es necesario contar con proporciones adecuadas de áreas verdes de diversos tipos, desde los pequeños parques de barrio y los parques de interés cívico o histórico hasta las grandes y pequeñas zonas de ecología natural en las cuales se "refresca" realmente el espíritu del habitante urbano, cansado del intenso trajinar de las ciudades. El acceso a zonas verdes donde pueda disfrutarse plenamente de la paz de la naturaleza debe ser uno de los derechos del hombre colombiano, especialmente si vive de ordinario en las grandes ciudades.

### III.— HACIA UNA LEY DE REFORMA URBANA INTEGRAL

Por todo lo dicho, podemos concluir que Colombia necesita una reforma urbana integral, o sea algo más que unos esfuerzos parciales que se orienten solo a buscar alivio de algunos de los aspectos que forman el conjunto de nuestro problema urbano.

Y este enfoque integral es el único realista, pues cualquiera que pretenda señalar fórmulas para resolver una sola parte del problema encontrará que dichas fórmulas producen impactos inesperados en otros sectores de la ciudad que pueden, en ciertos casos, resultar contraproducentes.

Entre los elementos que debe incluir una reforma urbana integral, están los siguientes:

#### a. Clara formulación de la política del desarrollo regional.

La mayoría de los elementos del problema urbano que hemos señalado brevemente requiere un enfoque y un tratamiento regional. Esto nos debe hacer pensar que las ciudades no son entes autárquicos ni claramente aislados de sus comarcas de influencia, sino que son, por el contrario, uno de los elementos (el más importante si se quiere) de que se compone la unidad regional de la cual depende y a la cual sirve la ciudad.

Por consiguiente, una reforma urbana integral debe estar enmarcada dentro de una política de desarrollo regional que para el caso de Colombia, ha sido ya anunciada en el documento de la Casa de Moneda en los siguientes términos:

"Los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía y para impedir que se ahonden, se requiere una definida política de desarrollo regional que sea compatible con las necesidades de la expansión económica".

Esta política regional implica, entre otras, medidas tendientes a los siguientes objetivos:

Coordinar el desarrollo de las regiones atrasadas con el de las más adelantadas para intervenir sobre el fenómeno de las

migraciones y controlar los crecimientos masivos y desmesurados de las grandes ciudades.

Determinar polos de desarrollo o ciudades de equilibrio capaces de dar los servicios necesarios a las comarcas de su órbita, reteniendo al mismo tiempo las migraciones innecesarias hacia centros urbanos mayores.

Revisar las necesidades del desarrollo de cada región para definir una redistribución de los recursos fiscales correspondientes a la Nación, los Departamentos y los Municipios.

#### **b. Mecanismos de planeación urbana y regional.**

El instrumento básico para poner en práctica la política del desarrollo regional es la ley que clarifique y estimule la tarea de planeación regional, la cual debe ser llevada a cabo, en cuanto sea posible, por personal de la propia región y con participación del sector privado para que no resulten planes utópicos por equipos de burócratas capitalinos que no conocen ni entienden las aspiraciones legítimas de cada región y de cada Municipio.

Dentro de tales marcos regionales se formularán entonces los respectivos planes para núcleos urbanos y simultáneamente se presentarán los planes de desarrollo vecinal, con lo cual se consigue la verdadera vinculación de la ciudadanía a los programas del desarrollo como lo reclama el doctor Misael Pastrana Borrero al señalar que "... la falla principal de la actual planificación en Colombia... es la ausencia de consulta a los sectores populares en la elaboración de los planes...".

Es urgente, además, el preparar planes serios para el desarrollo integral de las áreas metropolitanas que actualmente representan las mayores concentraciones de problemas urbanos por falta de orientación adecuada para su crecimiento acelerado.

#### **c. Mecanismos de coordinación administrativa.**

Otro argumento favorito de quienes quieren oponerse a una reforma urbana regionalizada y descentralizada es el de

la necesidad de "coordinar" los planes de desarrollo regional, de donde deducen que lo más conveniente es que tales planes se elaboren en la oficina central y se les notifiquen a las regiones respectivas. Esta visión es tan estrecha que solamente se sigue en los sistemas centralistas y totalitarios de planeación cual es el de la Unión Soviética.

En los países democráticos se están desarrollando mecanismos administrativos que permiten la operación coordinada de la planeación a todos los niveles sin necesidad de un centralismo de tipo totalitario.

El problema fundamental consiste en mantener el acceso del ciudadano a los planes y decisiones de su comunidad local, mientras que se debe buscar al mismo tiempo la coordinación de actividades entre esas comunidades para evitar duplicaciones y errores costosos. El procedimiento fundamental para obtener estos resultados sigue siendo la elaboración simultánea de los planes locales y los planes regionales, de suerte que si hay conflictos o duplicaciones, ellos se eviten en la etapa de planeación antes de que se realice el gasto innecesario.

Una vez que se localizan con tiempo esos puntos de conflicto se hace menos difícil la tarea de encontrar soluciones armónicas ya sea por acuerdos directos entre los niveles administrativos o por sistemas de arbitramento de los cuales existen numerosos ejemplos.

Para crear los mecanismos administrativos de tipo regional que puedan poner en marcha dicha planeación y coordinación de obras y programas, existen diversas alternativas ensayadas o propuestas en Europa, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, etc. De esas experiencias se pueden tomar lecciones importantes pero será necesario adaptarlas a las condiciones propias de nuestro país y de nuestro pueblo.

#### **d. Mecanismos financieros y de empleo.**

Este aspecto es verdaderamente fundamental para la reforma urbana, pues las mejores intenciones suelen estrellarse contra la falta de recursos económicos que les den vigencia.

Pero, naturalmente, cualquier decisión que se tome sobre esta materia sin un conocimiento claro de la magnitud financiera de los problemas urbanos sería simplemente una nueva improvisación que no tendría la seriedad que el problema merece.

Estimativos recientes del Dane, indican que la necesidad de vivienda en Colombia representa una inversión de 5.700 millones de pesos al año. Los aportes actuales del Instituto de Crédito Territorial se pueden estimar en 500 millones y los de otras fuentes en 1.420 millones, lo que daría un total de 1.920 millones dedicados actualmente a este problema; el saldo faltante será entonces de 3.700 millones de pesos por año, el cual a su vez podríamos descomponer en una parte para tierras urbanizadas que podemos calcular tentativamente en 1.260 millones de pesos y el resto para construcción de vivienda propiamente que serían 2.520 millones de pesos al año.

Conviene tener en cuenta que el problema de las tierras urbanizadas se divide a su vez en el costo de las obras y en el costo de la tierra bruta. Este último costo es apenas un tercio del valor total de dichas tierras, en promedio, lo cual nos daría una cifra de 420 millones de pesos al año. Esta cifra, como es claro, no representa un problema fundamental desde el punto de vista de reforma urbana, puesto que 420 millones de pesos anuales son un porcentaje mínimo del producto bruto nacional; en cambio, las sumas que se requieren para financiar obras de urbanismo y construcción de vivienda propiamente pasan de 3.000 millones de pesos, lo cual viene a ser el problema financiero fundamental para los programas de desarrollo urbano y vivienda.

Sin embargo, esta parte financiera puede plantearse con un poco de habilidad y de inteligencia para convertir precisamente esta demanda en uno de los motores de la industrialización regional, puesto que la mayoría de los productos que requiere la industria de la construcción de vivienda y de facilidades vecinales, son de una industria de tipo primitivo, o sea, que pueda adaptarse fácilmente a los recursos y a las condiciones de mano de obra de las regiones, aun de las más atrasadas. Los productos que generaría esta industria de desarrollo

regional son aquellos como los ladrillos, los tubos de concreto, los mobiliarios para escuelas y para hogares, las estructuras de madera para techos, ventanas, etc. De tal suerte que así se tiene un elemento que debe aprovecharse precisamente para convertirlo en el motor de empleo y de la descentralización industrial que debe formar parte de la política urbana y regional que se ha mencionado.

Uno de los mayores instrumentos para lograr los objetivos de una reforma urbana es indudablemente el mecanismo del impuesto predial. Este impuesto debe replantearse precisamente con miras a facilitar dicha reforma ya sea a la manera de estímulos para quienes hagan uso adecuado del terreno y fomenten las obras y construcciones que se necesitan, o bien por medio de recargos progresivos a quienes se opongan sin justificación a facilitar los planes de desarrollo urbano que demande la ciudadanía y respalde la técnica urbanística.

#### e. Aspectos jurídicos.

Para enmarcar y complementar la estructura esbozada, o sea de factores de tipo social, económico y físico, se requieren, naturalmente, ordenamientos claros de tipo jurídico o legal. Estos ordenamientos incluyen las revisiones y mejoras necesarias a los mecanismos de expropiación cuando fallen todos los estímulos de conveniencia cívica y tributaria.

También han de revisarse y modernizarse los sistemas de valorización utilizados a distintos niveles para que su acción sea coordinada con los planes de desarrollo urbano y regional, evitando actuaciones inoportunas, innecesarias o mal calculadas que han contribuido, en muchos casos, a desprestigiar este valioso instrumento de la transformación urbana.

En síntesis, la reforma urbana debe concebirse como un elemento para construir una sociedad solidaria, un desarrollo regional armónico y como instrumento auxiliar para romper el círculo vicioso del desempleo, al vincular a la juventud y a todos los sectores de la comunidad al proceso de la transformación nacional.

De esa manera tendremos un instrumento más al servicio de una gran meta nacional que interprete la fórmula magistral de Su Santidad Paulo VI: "El desarrollo integral es el desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres".

Mariano Ospina Hernández.

Bogotá, D. E., julio 24 de 1975.

---

Senado de la República- Secretaría General.

Señor Presidente:

Con el objeto de que usted proceda a repartir el proyecto de ley número 14 de 1975, "sobre reforma integral urbana", me permito pasar al Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, la que fue presentada en la sesión plenaria del día 23 de julio de 1975, por el honorable Senador Mariano Ospina Hernández. La materia de que trata el anterior proyecto es de la competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Amaury Guerrero, Secretario General.

---

Presidencia del Senado de la República.

Bogotá, D. E., julio 24 de 1975.

De conformidad con el informe de la Secretaría dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán

las anotaciones de rigor y se enviará el mencionado proyecto a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cúmplase.

El Vicepresidente, Mariano Ospina Hernández.

El Secretario, Amaury Guerrero.

## MARCO DE PLANEACION INTEGRAL

A. Preámbulo . . . . .	55
B. Introducción a la planeación integral . . . . .	57
C. Metas ideales . . . . .	71
D. Estructuración de un plan integral . . . . .	89
E. Tugurios, migraciones y vivienda óptima . . . . .	99
F. Polos de desarrollo . . . . .	119
G. Pleno empleo: Una estrategia integral . . . . .	131
H. Hacia un modelo económico óptimo . . . . .	143

MARIANO OSPINA HERNANDEZ

## A. — PREAMBULO

El mundo actual aparece lleno de "planes" para colmar a los pueblos de alimentos, de vestuario, de viviendas, o simplemente de atracciones recreativas. Todo esto se ofrece a la par que la población mundial aumenta a razón de 100 personas por minuto.

Se justifica, pues, una investigación de las causas últimas que promueven o de las metas que guían a tales plataformas, planes y promesas. ¿Son ellas resultado de una verdadera preocupación de los planificadores por la suerte del género humano? ¿Son más bien un nuevo instrumento de dominio desarrollado por los hambrientos de poder? ¿Cómo se determina lo que los pueblos realmente desean y necesitan? El hecho es que muchas veces ciertos planes de desarrollo han demostrado ser contraproducentes, pues lo que se presentaba como una meta dorada resultó ser solamente una nueva etapa de deseos insatisfechos, de luchas sociales, o de abundancias desordenadas que terminaban en crisis de superproducción o de subconsumo.

Para poder hacer un análisis exhaustivo de esta cuestión se necesitaría un conocimiento amplio de las verdaderas aspiraciones e impulsos del ser humano. Pero mientras los filósofos y sicólogos avanzan en esos estudios podemos presentar aquí al menos dos posiciones fundamentales que compiten ante la mente del hombre moderno: una es la posición de los que conciben al ser humano como una mera forma de la evolu-

ción animal y para quienes el futuro del género humano depende de la capacidad de los pueblos de adaptarse al sometimiento automático a unas estructuras estatales inexorables, sometimiento semejante al que muestran otros animales gregarios como las hormigas o las abejas. La otra posición establece que el ser humano presenta características tan superiores a su mera estructura material que lo colocan en una clase superior y aparte a la del resto de los animales del planeta, o sea con capacidades morales para actuar con libertad y responsabilidad.

Una vez que el estudiante de Planeación haya analizado las anteriores alternativas se encontrará como el matemático que debe escoger entre uno y otro axioma para fundar un sistema consistente. Una vez aceptado el punto de partida, el resto de las proposiciones y teoremas deben ceñirse a la más estricta lógica. Ante la disyuntiva que se nos presenta, creo preferible tomar el postulado de que el ser humano es una creatura extraordinaria que debe ser considerada como el elemento más valioso dentro del contexto del desarrollo.

Más concretamente. Se acepta aquí la tesis de que el ser humano nunca encontrará un nivel de vida satisfactorio (bienestar) solamente con base en el suministro de alimentos, vestidos, espectáculos, drogas, y hasta entierro oficial si se quiere. El ser humano desea quizá todas esas cosas pero no se va a contentar con que ellas le sean suministradas en forma mecánica y hasta obligatoria. El hombre necesita la satisfacción de alcanzar su bienestar a través de su propio esfuerzo, haciendo uso de sus propias capacidades de raciocinio y de acción.

La más ambiciosa meta de planeación no podrá ser, entonces, otra distinta de la búsqueda de condiciones de vida y de organización social tales que den a todos los hombres oportunidad para alcanzar niveles adecuados de bienestar y para contribuir al bien común dentro de un sistema de solidaridad social en el cual se estimule la libertad responsable pero se controle el abuso y la injusticia. Esta sería la meta de buscar el desarrollo óptimo del hombre con Libertad dentro del Orden.

## B. — INTRODUCCION A LA PLANEACION INTEGRAL

- ¿Qué es la planeación integral?
- ¿Es ésta una nueva disciplina o es, simplemente, un nombre nuevo para una actividad que ha existido siempre?
- ¿Quiénes son los llamados a realizar esta planeación?
- ¿Es ella un instrumento de los sistemas totalitarios?
- ¿En qué consiste el proceso práctico de la planeación integral?
- ¿Cuáles son sus partes esenciales?

## PROCESO HISTORICO

Puede decirse que una de las misiones de los historiadores consiste en ayudarnos a entender el presente a través de la narración seria y veraz del pasado. Así, pues, para entender qué es aquello que hoy llamamos planeación integral conviene que estudiemos el desarrollo histórico del concepto en la seguridad de que ese proceso gradual nos puede ayudar a comprender el término en su forma actual y quizás también sus proyecciones futuras.

Si aceptamos que planeación, en su sentido más simple, es el arte de formular pautas racionales de acción, tendremos

que la planeación ha existido desde que el hombre empezó a preparar racionalmente sus actos.

Por lo tanto no es impropio el suponer que la planeación es un arte que se remonta a tiempos remotos y que puede encontrarse en aquellos ejemplos de realizaciones bien logradas en las que seguramente hubo planeación eficiente.

Así, por ejemplo, dentro de las ramas de planeación social se pueden mencionar los adelantos alcanzados en la administración civil de las ciudades griegas y romanas. En el campo de las realizaciones físicas deben mencionarse estructuras tales como la Muralla China, las Pirámides de Egipto, los acueductos y caminos romanos, los Templos Mayas, etc. Esas obras, y muchas otras, reflejan claramente el uso de algunas de las disciplinas que hoy conocemos bajo el nombre genérico de planeación.

Si bien puede argumentarse que la planeación existe desde que el hombre empezó a obrar con base en un raciocinio previo a la acción, por contraste con las acciones meramente instintivas o irracionales, ese concepto de planeación en las épocas primitivas no alcanzaba la forma de una disciplina definida, con métodos y doctrinas propios sino que era más bien un arte del cual disfrutaban algunas mentalidades excepcionales. Creen algunos autores que el desarrollo formal de la planeación moderna empieza a manifestarse a fines de la Edad Media con la aparición de entidades administrativas tales como la Curia Papal y las Cortes de algunas monarquías. En lo que hace relación a nuestro continente no cabe duda de que existieron manifestaciones de planeación efectiva entre los pueblos precolombinos más avanzados (Mayas, Aztecas, Incas . . .) tal como se perciben en las estructuras urbanas, militares y sociales de aquellas épocas.

Sin embargo, desde el punto de vista de la claridad de intención y del nivel general de la obra, considero que la primera manifestación de la planeación formal en las Américas se encuentra en las monumentales Leyes de Indias por medio de las cuales pretendieron los Reyes de España dar a estas tierras las mejores estructuras físicas y sociales concebibles en

aquella época. Bástenos por el momento, hacer una breve mención del contenido de los Nueve Libros en que se recopilaron dichas Leyes<sup>1</sup>:

#### **Libro Primero:**

Trata de la Santa Fe Católica.  
De las Iglesias Catedrales y Parroquiales.  
De los Monasterios y Hospicios.  
De los Concilios, Jueces y Dignidades, etc.

#### **Libro Segundo:**

De las Leyes, Provisiones, Cédulas y Ordenanzas Reales.  
Del Consejo Real y la Junta de Guerra de las Indias.  
Del Gran Canciller.  
Del Fiscal.  
Del Tesorero.  
Del Alguacil Mayor.  
Del Escribano.  
Del Cosmógrafo y el Matemático del Consejo.  
De las Audiencias, Cancillerías, Presidentes, Oidores, etc., de las Indias.

#### **Libro Tercero:**

Del dominio y jurisdicción Real.  
De la guerra y de las armas.  
De las fábricas y fortificaciones.  
De los Castillos y Presidios.  
De los pagamentos, sueldos, ventajas y ayudas de costos.  
De los informes, relaciones de servicios, partes, etc.

#### **Libro Cuarto:**

De los descubrimientos.  
De las Poblaciones y Pacificaciones.

<sup>1</sup>Manzano, Juan: Historia de las Recopilaciones de Indias. Editorial Cultura Hispánica. Madrid, 1956.

De las Ciudades, Villas y Pueblos.  
De los Cabildos y Consejos.  
De las obras públicas.  
De las sisas, derrames y contribuciones.  
De los caminos, posadas, ventas, mesones, pastos, aguas, arboledas y plantíos.  
Del comercio.  
De las minas, de las Casas de Moneda, etc.

#### Libro Quinto:

De los términos, división y agregación de las gobernaciones.  
De Gobernadores, Corregidores y Alcaldes.  
De los Protomédicos, Médicos, Cirujanos y Boticarios.  
De las competencias.  
De los pleitos y sentencias.  
De las recusaciones, apelaciones y suplicaciones, etc.

#### Libro Sexto:

De los Indios.  
De su libertad.  
De las Reducciones y Pueblos de Indios.  
De los Protectores de Indios.  
De los tributos y tasas.  
De los Caciques.  
De los repartimientos, encomiendas y pensiones.  
Del servicio en casas, chacras y minas, etc.

#### Libro Séptimo:

De los Pesquisidores y Jueces de comisión.  
De los Juegos y Jugadores.  
De los Vagabundos y Gitanos.  
De los casados y desposados.  
De las Cárceles y carceleros.  
De los delitos y penas, y su aplicación, etc.

#### Libro Octavo:

De las contadurías de Cuentas y sus Ministros.  
De los Tribunales de Hacienda Real.  
De las Cajas y Libros Reales.  
De la Administración de la Real Hacienda.  
De las Alcabalas, Almojarifazgos y Derechos Reales.  
De las Avaluaciones, y Afueros Generales y particulares, etc.

#### Libro Noveno:

De la Real Audiencia y Casa de Contratación de Sevilla.  
Del Presidente y Jueces de la Casa de Contratación.  
Del Juez Oficial, y Cónsul, que van a los puertos al despacho de Flotas y Armadas.  
De los Generales, Almirantes, y Gobernadores de las Flotas y Armada de Indias.  
De la Universidad de Mareantes.  
Del Piloto Mayor y Cosmógrafo de Indias...  
De los Fabricadores, Calafates, Fábricas y aderezos de los navíos . . . , etc.

#### PLANEACION URBANA

No podemos (ni queremos) entrar aquí a un análisis de la efectividad o bondad de las famosas Leyes de Indias. Pero no cabe la menor duda de que como esfuerzo de investigación, de coordinación y de formulación, semejante trabajo representa un paso importantísimo en el desarrollo de la planeación integral.

Un ejemplo posterior de la manera como debe realizarse el estudio de las riquezas naturales, con fines de conservación y desarrollo de recursos, lo constituye la famosa Expedición Botánica de la Nueva Granada que inició labores en 1783 bajo la dirección del sabio José Celestino Mutis.

Durante el siglo XIX la Gran Bretaña dirigió al mundo en el desarrollo de la industrialización. Y donde se levantaron las fábricas aparecieron también las masas de habitaciones construidas para los obreros. A comienzos de ese siglo Ro-

bert Owen y J. S. Buckingham elevaron sus voces contra las monstruosas zonas de tugurios resultantes, que fueron también denunciadas en forma demoledora por Charles Dickens.

Pero aquellos sentimientos de dignidad cívica no se limitaron a expresiones airadas contra la situación ni llevaron hacia fórmulas extremistas de fuerza sino que se plasmaron en diseños de ciudades ideales en las que se daba cabida no solo a las funciones económicas sino a todas las demás facilidades culturales y estéticas que se suponían necesarias para que los habitantes vivieran en condiciones de vida dignas del ser humano, como lo expuso con especial claridad Patrick Geddes<sup>2</sup>.

En los Estados Unidos se considera que la primera manifestación formal de esa tendencia hacia un diseño que reflejara las condiciones ideales para la vida cívica apareció en la planeación y construcción de la Feria Mundial de Chicago en 1893, bajo la dirección del arquitecto Burnham. De allí nació el movimiento urbanístico que se conoció en sus principios con el nombre de "Diseño Cívico".

Es fácil entender que este movimiento fue el precursor de la planeación integral al nivel urbano pues, como lo expresa claramente John M. Gaus "aquellos hombres abrieron el camino hacia la concepción de la ciudad como un organismo con necesidades propias por encima de los meros intereses y actividades de los individuos atomizados que habitan en la ciudad.

"En la preparación de aquellos planes para vías, parques, terminales y otras estructuras físicas, los planificadores urbanos empezaron a formular planteamientos fundamentales sobre problemas de la economía y de las estructuras y funciones sociales"<sup>3</sup>.

Si a estas consideraciones añadimos el hecho de que ya en 1890 Charles Eliot había empezado a desarrollar y a aplicar el concepto de la Región Metropolitana a través de su

<sup>2</sup> Geddes, Patrick: Cities in Evolution. Oxford University Press Edition. New York, 1950.

<sup>3</sup> Gaus, John, M. The Education of Planners. Graduate School of Design - Cambridge, 1943, p. 28.

sistema Metropolitano de Parques de Boston, empezaremos a comprender el impulso que ha recibido la planeación integral por parte de los planificadores urbanos.

## PLANEACION REGIONAL

Veamos ahora otro camino por el cual se ha venido adelantando la formación del concepto de la planeación integral. Es este el campo de la conservación de recursos naturales cuyas primeras manifestaciones prácticas aparecen en U.S.A. en 1887, cuando el Congreso autorizó la fundación de unas estaciones experimentales de silvicultura en varias regiones del país.

A partir de ese momento se han multiplicado las medidas tendientes a racionalizar el uso de los recursos naturales y en muchos casos se ha visto que es indispensable la determinación de ciertas áreas especiales que se conocen con el nombre de Regiones Naturales. Alrededor de los varios tipos de regiones que se han venido proponiendo se han creado agencias especiales de planeación que reciben el encargo no ya únicamente de velar por ciertos recursos naturales (como los bosques, las aguas y el suelo) sino que amplían su radio de acción para incorporar los sistemas viales, el desarrollo industrial, etc. El primero y mejor conocido ejemplo de este desarrollo hacia la planeación regional integral lo constituye el Valle del Tennessee en los Estados Unidos<sup>4</sup>. Y aquí en Colombia encontramos el ejemplo de la Corporación del Valle del Cauca, que opera sobre los mismos principios de la región natural a la cual se aplican técnicas de planeación en aspectos físicos y sociales.

## LA PLANEACION SOCIAL

Un tercer camino a través del cual se ha venido creando la disciplina o ciencia de la Planeación Integral es el que

<sup>4</sup> Lillenthal, David: "Posibles enseñanzas de la Autoridad del Valle de Tennessee para la Integración de América Latina". Las Inversiones Multinacionales en el Desarrollo y la Integración de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, 1968.

podemos denominar la planeación social. La característica fundamental que separa a este tipo de planeación de las dos que hemos señalado anteriormente es el hecho de operar con técnicas probabilísticas que en principio no requieren una base espacial. Así lo entiende y así lo explica un comité de la Sociedad Interamericana de Planificación de cuyo informe tomamos el siguiente aparte: <sup>5</sup>.

"... mientras la planificación económico-social se refiere usualmente a las actividades productivas y a los servicios con un enfoque inespacial, la planificación regional y urbana lo hace teniendo en cuenta explícita y principalmente el espacio en que estas actividades y servicios se producen".

Así, pues, observamos que una planeación económica se orienta hacia metas inespaciales como son, por ejemplo, el volumen total del ingreso de una región o la distribución de ese ingreso entre sus habitantes, o por sectores de actividad. Igualmente, otro campo de la planeación social, como es el de la educación, puede orientarse hacia fines tales como el grado de alfabetismo, los contenidos de los programas educativos o los sistemas pedagógicos para una región. Todos esos fines o metas son inespaciales y, por lo tanto, buena parte del análisis social puede llevarse a cabo sin referencia a un espacio determinado y con base en teorías del comportamiento humano, aún muy aleatorias.

Claro está que también en los procesos de la planeación social (administrativa, económica, educativa, etc.), se llega el momento en que se hace necesario traducir los planteamientos teóricos a una realidad espacial. En ese momento, precisamente, se entra al terreno de la planeación integral.

De los varios campos en que se subdivide la actividad social parece que los que más han aportado a las técnicas de la planeación son los de la Administración Pública y la Administración Privada. En el continente americano encontramos que los precursores en esos campos fueron Woodrow Wilson

<sup>5</sup> La Enseñanza de la Planificación en la América Latina. Sociedad Interamericana de Planificación, San Juan, Puerto Rico, 1960, p. 152.

con sus tratados sobre Administración Política y Frederic Taylor, el padre de la Administración Científica.

Bien vale la pena el mencionar aquí el hecho de que los planteamientos de Taylor (presentados hacia 1890) dieron base para dos importantes desarrollos posteriores en el campo de la planeación, a saber: el movimiento de la "racionalización del trabajo" adoptado por grandes industrias europeas hacia 1920 y el concepto de la planeación oficial de los medios de producción adoptado hacia esa misma fecha por los teóricos del movimiento comunista ruso.

¿Cómo se explica entonces el hecho de que en los mismos Estados Unidos se haya dado relativamente poco impulso a la planeación integral y se llegue a creer muchas veces que ella es un instrumento de origen totalitario? La razón de este fenómeno debe buscarse simplemente en el hecho de que Norteamérica mostraba hasta hace pocas décadas una riqueza tal en sus recursos que pocas personas se preocuparon seriamente por la necesidad de establecer una planeación que pusiera límites al despilfarro individual para proteger el patrimonio y el bienestar de la nación.

Tenemos, pues, en resumen, que por diversos caminos se ha venido a llegar a la conclusión de que el progreso y el bienestar de la humanidad no pueden ya dejarse en manos del sistema del *laissez faire* liberal en el cual primaba el concepto materialista de la supervivencia del más fuerte dentro de una competencia sin reglas ni control moral alguno. Pero no quiere decir esto que propongamos aplicar la planeación como instrumento que permite llegar al **bien común** a base de suprimir la libertad individual.

Por el contrario, creemos que el proceso de la planeación integral reclama un respeto especialísimo para la dignidad de la persona, respeto que solamente se justifica por una concepción del ser humano mucho más elevada que las concepciones materialistas que presidieron a la revolución industrial o las que presiden a ciertas "revoluciones" totalitarias de nuestros tiempos. Se busca, precisamente, un sano equilibrio entre las demandas del individuo y las de la sociedad, o sea la tesis cristiana del Bien Común.

## LA PLANEACION INTEGRAL

Hemos visto cómo la planeación es una actividad cuyas raíces se remontan al pasado. Pero hemos observado, también, que su forma actual, o sea la que pretende abarcar todos los campos de la realidad y que hemos dado en denominar Planeación Integral (aun a riesgo de caer en desgracia ante algunos lingüistas) es una disciplina que se encuentra en pleno estado de formación o de consolidación.

Por esta causa, no debe extrañarnos el hecho de que no se haya llegado todavía a una definición formal que sea reconocida universalmente por los profesionales de la planeación. Veamos aquí algunos de los más autorizados conceptos que se han emitido al respecto en este hemisferio<sup>6</sup>:

El profesor Charles E. Merriam define la planeación como "... un esfuerzo organizado para utilizar los conocimientos y la inteligencia de la sociedad en la determinación de directivas nacionales".

El Sociólogo Louis Wirth describe la planeación como una actividad que consiste en:

- a. Una selección deliberada de metas.
- b. Un análisis de esas metas desde el punto de vista de los deseos, necesidades y recursos de una población, y
- c. Una selección de los medios más eficientes y aceptables para alcanzar dichas metas".

Hermann Finer, con un criterio matemático, define la planeación simplemente como un "ejercicio de probabilidades". El significado profundo de esta breve definición solo se viene a comprender cuando se descubre el número enorme de alternativas que debe afrontar el planificador y el increíblemente complicado sistema de interacciones y consecuencias que resulta de ellas. De ahí que se ha hecho necesario el recurrir en

<sup>6</sup> Definiciones recopiladas por Reginald R. Isaacs en: Un Proyecto Piloto de Planeación Regional para Desarrollo en Argentina. Mimeog., Buenos Aires y Cambridge, 1961.

muchos casos a los métodos matemáticos para manejar ese cúmulo de variables, como lo veremos más adelante.

H. N. Hubbard llama la atención sobre el hecho de que la planeación es una actividad que ha existido desde que el hombre piensa ya que para él la planeación "... significa la utilización del conocimiento y la previsión para tratar de lograr cualquier propósito determinado, por ejemplo una casa, un puente, unas vacaciones, o un asesinato".

Acercándonos un poco más al concepto de la Planeación Integral encontramos una interesante definición de Perry L. Norton: según él dicha planeación busca "... el desarrollo integrado de las comunidades urbanas y sus alrededores, de los estados, de las regiones y de la Nación, expresándolo a través de una distribución integral de usos y ocupación de la tierra".

Mencionemos, por último, los apartes principales de la definición acogida por un comité de estudio de la Sociedad Interamericana de Planeación y que se ofrece como compendio de los puntos de vista de numerosos profesionales latinoamericanos entrevistados por dicho comité (op. cit.).

"La planeación es una técnica o modo de actuar que permite establecer relaciones de equilibrio entre fines y medios; como tal, opera a través de un proceso integrado de distintas etapas, en cada una de las cuales se cumplen determinadas funciones ...

"Para cumplir esas funciones, tiene que recurrirse al uso de elementos formados por los conocimientos científicos disponibles, las técnicas y otros modos de actuar, así como también tienen que relacionarse tales elementos entre sí ...

"Como su ejercicio será en distintos niveles ... (nacional, regional y local) que, a su vez, forman parte de una misma realidad total, la integración de la planeación ha de referirse no solamente a su campo de especialización, sino también a las áreas geográfico-administrativas que se valen de ella.

"Concebida la planificación como instrumento para la racionalización de la acción ... constituye un elemento indispensable del proceso de adoptar decisiones".

Al analizar las anteriores definiciones se observa que los puntos fundamentales, y que nos pueden servir para formular una definición completa, son los siguientes:

- a. Un planteamiento de metas, fines o propósitos.
- b. Una exploración de las condiciones reales y de los medios disponibles y aceptables para lograr tales fines.
- c. Una concatenación **racional** de medios y fines, teniendo en cuenta el mayor número posible de efectos directos o indirectos de cada alternativa.
- d. Un procedimiento que consiste en coordinar los conocimientos suministrados por distintos campos del saber humano y coordinar la acción en todos los niveles geográfico-administrativos.

Dados los puntos anteriores nos restaría hacer, por el momento, las siguientes observaciones adicionales:

1. La Planeación Integral exige la racionalidad y la lógica en el esfuerzo por relacionar fines y medios. Pero puede aceptar otras funciones de la mente humana en la formulación de fines o metas ideales como la fe, la intuición o la imaginación creativa.
2. La integración a que nos referimos al hablar de planeación integral no se refiere solamente a la coordinación o armonización de los puntos de vista suministrados por distintos campos de la ciencia, y a la armonización de las decisiones tomadas en los principales niveles geográfico-administrativos que se han mencionado sino que incluye, además, un tercer aspecto que es la integración del mayor número posible de personas que deben formular sus propias aspiraciones y sugerencias para aportarlas al esfuerzo conjunto de una verdadera planeación integral.
3. Dichos procedimientos de integración en lo científico, en lo administrativo y en lo personal no pueden ser efectuados por la línea de menor resistencia que es el uso del poder o de la fuerza física, sino que deben alcanzarse por

medio de la convicción racional, paciente y comprensiva. Esta sería precisamente la diferencia fundamental que separa a lo que nosotros llamamos planeación integral de lo que debe llamarse planeación totalitaria.

4. La planeación integral no se concibe como una operación ocasional destinada a resolver un problema momentáneo de orientación. Ella debe entenderse como un proceso continuo al servicio de la comunidad ya que el dinamismo de las sociedades modernas y de la creatividad humana hacen que cada día se presenten situaciones nuevas que es necesario afrontar e incorporar dentro de los planes generales de acción.

### C. — METAS IDEALES

Aunque se debe concluir que uno de los propósitos fundamentales de la planeación es el de dar a las acciones humanas el mayor grado de racionalidad que sea posible, dije también que cuando se trata de formular los fines ideales o metas que deben orientar a la planificación integral se puede dar cabida a otras facultades de la mente humana.

Quiero decir con esto que la formulación de metas ideales de un grupo, comunidad o nación permite, y quizá reclama, el uso de facultades tales como la intuición, la imaginación creativa y la fe, las cuales suelen ser suplementos extraordinarios para nuestra capacidad de reflexión racional o lógica.

Esto explica por qué a veces los hombres y las naciones se fijan unas metas tan altas y tan perfectas que muchos llegan a tacharlas de utópicas. Pero es también un hecho bastante claro el de que son precisamente los pueblos que escogen para sí los ideales más ambiciosos y más difíciles los que en realidad logran alcanzar las más altas y muchas veces envidiadas condiciones de desarrollo material y espiritual. Citemos apenas algunos ejemplos por vía de ilustración: el pueblo de la Antigua Grecia llegó a unos niveles de desarrollo físico y cultural casi increíbles gracias a que sus aspiraciones personales y nacionales se encaminaban hacia la búsqueda incansable de la libertad y de la perfección estética.

Los pueblos cristianos de la Península Ibérica lograron constituir durante los siglos 16 y 17 las naciones más audaces que

ha conocido la historia, pues, a pesar de los limitados recursos técnicos de la época, llegaron a descubrir y a colonizar las más apartadas, desconocidas y hostiles regiones del planeta. Semejante hazaña solo puede explicarse por el hecho de que esos pueblos no tuvieron por muchos siglos otra meta que la de rescatar (con recursos humanos y materiales limitadísimos) sus tierras y sus patrimonios espirituales, avasallados por la invasión de los pueblos árabes que duró siete siglos.

De épocas más recientes podríamos mencionar también ejemplos de naciones pequeñas y grandes que han alcanzado la admiración y el respeto del mundo gracias a una tesonera actividad presidida por unos ideales nacionales elevados. Tales son entre otros, el caso de Suiza que se ha señalado la misión de conservar la paz y la cultura aun en medio de las más azarosas contiendas mundiales; el caso del Japón que, con un territorio que es la tercera parte del de Colombia y muchas veces menos rico en recursos naturales, sostiene una población de 100 millones de habitantes con un nivel de vida elevado gracias a los ideales de disciplina, de trabajo y de inventiva del pueblo japonés.

Ya se ha dicho en varias ocasiones, pero merece repetirse aquí, que la Planeación Integral se define como un ejercicio de lógica que busca la correcta relación entre fines y medios para el logro de un esquema de desarrollo. Se suele aceptar que la planeación contemporánea requiere la "integración" de numerosos campos del saber humano y la coordinación de los planes en diversos niveles de actividad como el local, el regional, etc. Pero queremos insistir en el hecho de que la Planeación Integral se identifica realmente por su fin último o meta que, para nosotros, es la búsqueda de niveles óptimos de desarrollo de la persona humana como tal. En esta forma queremos deslindarnos de otros conceptos de la planeación que pueden aparecer similares al nuestro. Uno de tales es el concepto de la planeación totalitaria cuya meta es la construcción o consolidación de unas estructuras estatales supremas, ante las cuales el ser humano individual carece casi por completo de valor. Otro es el concepto de la planeación

orientada principal o exclusivamente hacia el "desarrollo económico" y que es la más conocida entre nosotros.

Conviene observar, sin embargo, que el campo de la planeación para el desarrollo económico, ha venido acercándose gradualmente al concepto que se ha planteado en el Instituto Colombiano de Planeación Integral. En efecto, el análisis de los problemas del desarrollo económico ha evolucionado desde las teorías que primaban antes de la primera Guerra Mundial y que daban la prioridad entre los factores propicios para tal desarrollo a los "recursos naturales". Poco después empezó a reconocerse la importancia primaria del factor capital y, más tarde, se han venido a considerar en primera línea otros factores ligados más directamente a los valores humanos, ya sea en el campo de la administración, de la cultura o de la misma religión<sup>1</sup>.

En todo caso, aun en las etapas más recientes de la evolución que mencionamos, se llega apenas a dar un puesto avanzado al ser humano como instrumento para lograr el desarrollo económico y se llegan a considerar aceptables y recomendables ciertas inversiones para el mejoramiento de los niveles éticos, culturales y técnicos de una población, por cuanto que tales inversiones aparecen ahora susceptibles de dar rendimiento en términos de producción o de ingreso.

Nuestro planteamiento es más avanzado. Proponemos utilizar todos los medios físicos, técnicos y sociales disponibles (incluyendo el desarrollo económico) como medios para lograr la creación de un ambiente tal que dé a todo ser humano la oportunidad de desarrollar su personalidad hasta un nivel óptimo, si así lo desea el individuo. Colocamos pues al hombre no solo como factor esencial del desarrollo integral, sino como fin último de dicho desarrollo.

Según lo dicho, nuestro concepto del desarrollo integral no se mide con los índices limitados de un desarrollo económico o de un desarrollo técnico (tales como el "ingreso per capita" o ciertos índices de la producción nacional o del poder

<sup>1</sup> Ver por ejemplo, Weber, Max: *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Scribner, New York, 1958.

rio militar o tecnológico), sino que el verdadero índice del desarrollo lo constituye para nosotros la calidad del elemento humano que sea capaz de producir cada nación o cada civilización.

Hecha esta definición de términos nos encontramos, desde luego, enfrentados ante el problema de formular, siquiera en forma tentativa, aquello que podríamos definir como un tipo humano óptimo, o sea la meta de nuestra Planeación Integral. Las páginas que siguen constituyen parte del esfuerzo que debemos hacer para buscar definiciones del tipo humano óptimo y para buscar las verdaderas correlaciones que deben existir entre la Planeación Integral y esa meta del desarrollo integral.

#### EN BUSCA DE UN TIPO HUMANO OPTIMO

Reconocemos desde ahora mismo el hecho de que la definición de un tipo humano óptimo es problema de inmensa dificultad, pero es un problema que creemos necesario afrontar en la medida de nuestras capacidades.

En primer lugar se debe tratar de formular el "método" que deba seguirse para buscar la definición deseada. Entre las muchas posibilidades se pueden incluir las siguientes:

- a) Un método positivo, es decir, que señale las cualidades o ventajas que debe tener el tipo humano óptimo. Tales cualidades incluirían, sin duda, la generosidad, la discreción, la fortaleza.
- b) Un método negativo, o sea el que se base en la descripción de características que no deben encontrarse en la persona ideal como, por ejemplo, la negligencia, la falsedad, la cobardía, etc.
- c) Un método que presente las condiciones del hombre ideal clasificándolas por aspectos especiales, como serían el aspecto físico, el aspecto intelectual, el aspecto moral, etc.
- d) Un método que podríamos denominar "histórico" en el cual se haría uso del análisis de los tipos humanos más notables que nos revela la historia. A su vez, esta comparación podría basarse en ciertas personalidades individua-

les, como, por ejemplo, Alejandro Magno, Moisés, Leonardo da Vinci, Ignacio de Loyola, etc., o podría basarse en la comparación con ciertos tipos humanos generales y representativos de diversas civilizaciones y nacionalidades. Tales serían, por ejemplo, el tipo Griego Clásico, el tipo Romano, el tipo Mozárabe, el tipo Anglo-Sajón contemporáneo, etc.

Trataremos en seguida de avanzar un poco más en el uso de dos de los métodos arriba indicados. Vamos, en primer lugar, a explorar el caso del Tipo Griego que es, sin duda, uno de los tipos más notables que logró producir la civilización antigua. Posteriormente exploraremos el método que consiste en estudiar las características de la persona humana clasificadas por grupos o aspectos especiales.

Dice Sir Maurice Bowra que si se hubiera preguntado a Homero la definición del hombre ideal habría respondido, probablemente, que el hombre que representaba las mejores características de la época heroica lo encontrábamos en su Aquiles. Pero más tarde, al aparecer la famosa concepción griega del estado-ciudad, se propondría una definición más consciente y más "social", basada en cuatro virtudes cardinales: Valor, Templanza, Justicia y Sabiduría<sup>2</sup>.

El valor era un atributo naturalmente apreciado en un pueblo luchador como el Griego, tanto más cuanto que por siglos tuvo que hacer frente a un vecino peligroso y numéricamente superior como lo fue el Imperio Persa. La templanza o moderación era una virtud que se originaba en el sentido estético de los griegos como se desprende de las palabras de Pericles a los Atenienses: "Nuestro amor a lo bello no debe llevarnos a la extravagancia..."<sup>3</sup>.

La justicia se concebía en términos de respeto a la persona y a las opiniones ajenas, y la sabiduría se reflejaba en la afición a todas las cosas de la mente en las cuales sobresalieron

<sup>2</sup> Bowra, Maurice: The Greek Experience. The New American Library - New York, 1959, p. 98.

<sup>3</sup> Tucídides: 11. 40, 1 (Ex. R. Warner).

los griegos, como son la filosofía, la ciencia, la política y las matemáticas. Es importante observar cómo los Griegos, aunque no tuvieron a su disposición las ideas y normas de la tradición judeo-cristiana, lograron acercarse a ellas con base en su sola capacidad de lógica y de estética. Es así como Platón llegó a concebir la forma más elevada del valor personal como aquella en la que el hombre, enfrentado a las seducciones excesivas del placer, era capaz de dominarse a sí mismo <sup>4</sup>.

Asumiendo, pues, que muchas de las características propias del hombre griego fueran aceptables para la formulación de un tipo humano óptimo, debería procederse al estudio de las condiciones reinantes en aquella nación para tratar de encontrar las correlaciones que debieron existir entre la formación de aquellos hombres y las estructuras que les sirvieron para formar su ambiente familiar y social. Ese trabajo, desde luego, no puede intentarse dentro de la presente obra.

Pasemos, ahora, a plantear el estudio del tipo humano óptimo en términos de una clasificación por aspectos específicos. Aunque debemos comprender bien que es difícil pretender separar los elementos materiales y espirituales que formaron a la persona humana, vamos a intentar una clasificación de sus principales características con el solo objetivo de facilitar su estudio y de dar a ciertas ciencias un campo de responsabilidad relativamente específico, a saber:

#### a. Características físicas.

El ser humano tiene enormes potencialidades de desarrollo físico. Epocas históricas anteriores nos muestran ejemplos notables de ese desarrollo, no tan solo en el caso de algunos pocos individuos excepcionales, sino, principalmente, de tipos humanos regionales o nacionales. Entre tales casos podemos citar los tipos Griegos desarrollados por Atenas, por Esparta y por Macedonia y que en muchos aspectos representan la culminación del desarrollo estético del cuerpo humano.

<sup>4</sup> Platón: La República, IV.

Otro ejemplo es el tipo germánico que, en su primera etapa fue esencialmente un tipo "bárbaro" pero con su simplicidad y fortaleza rústica precipitó la caída del Imperio Romano cuando éste quedó en manos de un tipo humano degenerado por los vicios y por las reacciones de masa tipificadas en las orgías sangrientas del Coliseo.

Serían numerosos los ejemplos de esta clase que pueden mencionarse y no nos detendremos aquí sino ante un caso que tiene relación directa con nuestro problema regional. Se trata del tipo humano que podemos llamar hispánico primitivo y que resultó de la combinación de una base céltica y romana con el elemento germánico representado por la migración visigoda al mando de Ataulfo. Ese notable acontecimiento histórico permitió no solamente la fusión de factores culturales latinos y germánicos sino que se manifestó también en formas físicas que se consolidaron luego durante los siglos de lucha contra los invasores africanos.

Ese tipo humano, exaltado en la persona de Rodrigo Díaz de Vivar, "El Cid", es el que hizo posibles todas las hazañas geopolíticas de España en los siglos X a XVII. Esos hombres hicieron posibles hechos históricos fundamentales como la reconquista de la Península Ibérica, la victoria de Lepanto, el descubrimiento y colonización de América, la primera circunnavegación del planeta, y tantos otros.

¿Y cuáles fueron las características físicas de aquel tipo humano? Dos maneras tenemos para responder a este interrogante. Por una parte existe un abundante material iconográfico sobre los hombres que hicieron la reconquista de la Península y sobre los que hicieron las conquistas de Europa y de Ultramar. Están pintados en los lienzos sobre la batalla de Compostela y sobre la rendición de Granada. En los lienzos de Velázquez como "La Redención de Breda" y del El Greco como "El Entierro del Conde de Orgaz". Son hombres adustos, bien conformados, sin los abultamientos adiposos que da la vida muelle pero también sin los excesos de musculatura del esclavo africano.

Y, por otra parte, la conformación física de aquellas gentes se puede deducir de la clase de esfuerzos y privaciones que eran capaces de soportar, ya sea en las campañas de El Gran Capitán, o a través de las marchas agotadoras de La Conquista; desde los pantanos tropicales infestados de alimañas hasta las cumbres de los Andes barridas por vientos helados. Desde California hasta el Estrecho de Magallanes están grabadas las huellas de aquellos hombres.

Un pueblo que pudo desarrollar semejante tarea de titanes debió ser un pueblo de hombres y mujeres fuertes y resistentes a la adversidad física.

Creemos que en muchas de nuestras regiones se conserva aun este tipo humano en tantos hombres y mujeres que afrontan con fortaleza el rudo trabajo diario. Pero, sin duda alguna, las enfermedades endémicas, las privaciones continuas y la falta de ejercicios físicos complementarios tienden a producir organismos debilitados o menguados en muchos aspectos. Un programa adecuado de salud y de cultura física, complementaria del trabajo ordinario, será la clave para la obtención de ese tipo humano que presente las mejores características físicas alcanzables en nuestro medio.

Y nos orientaremos, por lo tanto, sobre la creencia de que no existen razones inmodificables que impidan llegar a desarrollar en este medio unos seres humanos que, en lo físico, reúnan las cualidades estéticas del griego clásico y la capacidad de esfuerzo y resistencia de los conquistadores españoles, enriquecidos, además, con los aportes de fortaleza física y agilidad de elementos raciales negros o indígenas.

Finalmente, es base de optimismo el continuo mejoramiento que se observa en los certámenes deportivos donde se va registrando el avance físico del hombre moderno.

#### b. Cualidades intelectuales.

Las dos cualidades básicas del hombre, desde el punto de vista intelectual, son las que se denominan memoria e inteligencia. La primera le permite acumular datos y experiencias. La segunda le permite captar nuevas situaciones y aplicar,

en forma lógica, los conocimientos o teorías adquiridos para afrontar dichas situaciones y para encontrar nuevas formas de la verdad.

Los tratadistas especializados dan, desde luego, diversas recomendaciones sobre los aspectos que constituyen un desarrollo mental óptimo. En tales casos se habla de las prácticas tendientes a promover en las personas cualidades tales como la concentración; el uso correcto del lenguaje; la lógica en el raciocinio; la capacidad para organizar las múltiples informaciones recibidas durante nuestra vida; el poder de crítica sana; el desarrollo de la imaginación constructiva, de la memoria, de la intuición, etc.

Vemos claramente que este es parte del campo del educador y a él corresponderá señalar los caminos prácticos para alcanzar los niveles óptimos que se pretenden para la población de una región o país. Podemos, sin embargo, señalar en términos generales algunas de las características que han de encontrarse en la persona que tenga una formación intelectual verdaderamente adecuada.

Pero antes de seguir adelante debemos mencionar el hecho de que existe una polémica bastante profunda entre quienes sugieren que se dé un tratamiento paralelo y conjunto al hombre y a la mujer durante el período de su formación y quienes, por otra parte, sostienen que las diferencias anímicas entre los sexos demandan un tratamiento separado para cada uno de ellos. Entre estos últimos se plantean argumentos como el de que "el mundo teórico, el análisis y la abstracción, no interesan a la mujer; la filosofía, las matemáticas, la química, la física, las técnicas en general no tienen para ella atractivo alguno si no es en la medida en que le permiten ayudar a alguien o manifestarle su apego o su amor"<sup>5</sup>.

Debemos observar aquí que la experiencia está demostrando, sobre todo en las universidades de países adelantados, que muchas mujeres pueden alcanzar altos niveles de proficiencia en los campos mencionados y no vemos, por lo tanto, justi-

<sup>5</sup> Dühr, José: El Arte de las Artes, Educar un Niño. Ediciones Studium (Trad). Madrid, 1960 p. 392.

ficación para que se las mantenga alejadas de las oportunidades de formación intelectual de este tipo. Otra cosa son las condiciones especiales de tipo moral y emocional que deben crearse alrededor de la mujer, pero estos aspectos corresponden al campo de la moral y de la religión que se verá más adelante.

En los planteamientos generales sobre las cualidades intelectuales que se persiguen para el tipo humano óptimo seguiremos, por lo tanto, a un autor que no hace discriminación entre los sexos para sus recomendaciones prácticas<sup>6</sup>.

Entre tales recomendaciones destacaremos las que se relacionan con el poder de concentración, organización de la memoria, lógica en el análisis, aprovechamiento de la imaginación y la intuición y control de prejuicios.

En cuanto a la capacidad de concentración, se considera que es más efectiva la persona que trabaja o estudia durante cortos períodos de alta concentración que la que permanece por horas y horas desarrollando un esfuerzo intelectual poco intenso y lleno de distracciones e interrupciones.

El desarrollo de una buena memoria depende de la precisión de nuestras observaciones y de la estructura intelectual que nos hayamos creado para ordenar todas las observaciones e informes que llegan a nuestra mente. Esta capacidad puede ampliarse por medio de ejercicios de selección de temas (sitios, fechas, anécdotas, etc.), pero se considera que es esencial la presencia de un factor psicológico que es el **interés personal** en los temas que se pretende memorizar<sup>7</sup>. Este interés es el que permite a las personas observar con intensidad los hechos que desea memorizar y de aquí se deduce la necesidad de que nuestros sistemas educativos den mucha mayor libertad a los alumnos para tomar materias electivas que son precisamente aquellas hacia las cuales se siente especialmente inclinado cada estudiante.

<sup>6</sup> Kleiser, Grenville: How to Build Mental Power. Funk & Wagnalls Co.

<sup>7</sup> Katona, George: Organizing and Memorizing. Columbia University Press., New York, 1940.

La capacidad de reflexionar o de enlazar con lógica los conceptos es otra de las cualidades fundamentales del ser humano y una de las que más deficiente aparece entre los pueblos subdesarrollados. Esta debilidad se refleja principalmente en la incapacidad para sacar conclusiones válidas de los hechos observables y para enlazar con precisión los efectos y las causas. Todo esto se demuestra sobradamente por la carencia de investigación científica, seria y productiva<sup>8</sup>, y por lo ineptas que resultan muchas de las medidas administrativas que toman nuestros gobiernos.

Entre las medidas que deben aplicarse para tratar de mejorar esta condición de nuestras gentes debemos mencionar, en primer lugar, el perfeccionamiento de nuestro manejo del idioma. Es probable que una gran parte de las malas interpretaciones que se observan en los medios políticos, administrativos y técnicos se deba, precisamente, al uso incorrecto de vocablos y frases. Los primeros campos de aplicación de la lógica deben ser la gramática y la sintaxis. Y solamente cuando se haya depurado nuestro método de comunicación se podrá esperar lógica y racionalidad en las decisiones e interacciones sociales. De aquí que, en trabajos de planeación integral, se deba dar un puesto destacado a los aspectos lingüísticos, base de la comunicación humana.

Entre los instrumentos de la lógica no hay duda de que el silogismo es el fundamental no solo desde el punto de vista histórico (como que fue formulado por Aristóteles) sino también desde el punto de vista práctico. Queremos decir que la formación intelectual debe basarse en un dominio completo del silogismo pero no decimos que éste sea el único recurso de la lógica. Bien se sabe que los filósofos y los matemáticos de la última centuria<sup>9</sup>, han desarrollado enormemente el campo de la lógica y la han llevado a constituir un conjunto de formulaciones que son, en buena parte, la base del desarrollo científico y técnico de nuestra época.

<sup>8</sup> Se sugiere un estudio cuantitativo de los inventos o patentes que produce un país, para indicar su nivel de desarrollo intelectual.

<sup>9</sup> Entre ellos: Boole, Pierce, Schroeder, Frege, Russell, Whitehead, etc.

Pero insistimos en que solamente cuando se haya dado a nuestros estudiantes una sólida base en la lógica escolástica, podrán pasar a conocer y a utilizar la lógica moderna que es "un instrumento mucho más flexible que el silogismo aristotélico y es enteramente idónea para habérselas con el mundo de las probabilidades y de las incertidumbres, que constituyen el verdadero objeto de la ciencia y el material de la vida cotidiana"<sup>10</sup>.

Ahora bien. El ser humano que aspire a lograr niveles óptimos de desarrollo intelectual no podrá creer, tampoco, que la lógica o el proceso racional son el instrumento único con que cuenta nuestra inteligencia. Bien dicen los mismos tratadistas de la lógica, cuando afirman que no debemos caer en las "exigencias excesivas del racionalismo absoluto que pretendía encontrar respuesta a todos los problemas basándose exclusivamente en la pura razón" y cuando afirman, al mismo tiempo, que la verdad no se encuentra tampoco en el "extremo que consiste fundamentalmente en negar realidad objetiva a la razón y la lógica"<sup>11</sup>.

Tratando, pues, de conservar el equilibrio entre aquellas dos posiciones extremistas, hemos de reconocer su justo valor no solo a la capacidad de raciocinar con lógica sino también a otras potencialidades especiales del ser humano talés como la imaginación y la intuición.

La imaginación es una facultad especialmente valiosa para el hombre que piensa en el futuro, pues ella le permite formular en su mente innumerables posibilidades de acción. De entre todas esas posibilidades que la imaginación es capaz de crear saldrán las que se van a escoger como planes para ser realizados. Es claro, por lo tanto, que mientras más rica sea la imaginación de la persona, mayor será el número de alternativas de acción que es capaz de formular y por lo tanto, mayor es la probabilidad de que entre esas alternativas se encuentren los mejores planes de acción.

<sup>10</sup> Cohen, Morris: Introducción a la lógica. Fondo de Cultura Económica - México, 1952, p. 12.

<sup>11</sup> Cohen, Morris: Op. cit.

Una imaginación cuidadosamente cultivada y coordinada con la capacidad de raciocinio lógico es la base de casi todos los descubrimientos del hombre. En cambio una imaginación desordenada y dispersa suele ser apenas un factor de confusión en la vida intelectual y moral de personas y sociedades. Debe insistirse, por lo tanto, en el hecho de que la formación de la imaginación no consiste simplemente en dejarla vagar por todos los caminos que le señale el azar, sino, por el contrario, en orientarla de tal manera que produzca hipótesis o alternativas para la solución de problemas determinados que le señala voluntariamente nuestra inteligencia. En otras palabras, la imaginación deberá desarrollarse hacia fines constructivos, y no, como sucede frecuentemente entre nosotros, hacia fines que equivalen a la evasión de los deberes que la razón ha trazado.

Finalmente, indiquemos, ya sea en pocas líneas, la importancia que tiene para el ser humano una cualidad intelectual relativamente desconocida en sus principios y normas de operación: la intuición. Bien dice Kleisser que la intuición "es la base del sentido común que nos permite juzgar con rapidez y precisión, sin la intervención de palabras... Intuición es la captación inmediata de una verdad"<sup>12</sup>.

Al estudiar los fenómenos de la intuición vemos que, por una parte, ella está presente en muchos actos de nuestra vida diaria en los cuales no tiene tiempo la inteligencia para formar un análisis lógico completo de las decisiones que deben tomarse rápidamente. Y, por otra parte, en algunas ocasiones parece como si los impulsos de una decisión intuitiva fueran contrarios a la que a primera vista recomienda la lógica.

Ahora bien, cuando el poder de la intuición se combina con altos propósitos intelectuales, éticos o estéticos tenemos por resultado lo que se denomina la inspiración. No creemos que existan normas precisas sobre el desarrollo de la intuición y de la inspiración. Pero algunos tratadistas mencionan ciertas reglas generales que bien podrían estudiarse y llegar a

<sup>12</sup> Kleisser, G.: Op. cit. p. 417.

ser parte de los programas de formación intelectual de nuestro pueblo.

Entre tales sugerencias mencionamos las del citado Kleisser, a saber:

1. Formar el hábito del discernimiento.
2. Seleccionar campos para ejercicio de la intuición.
3. Cultivar la profundidad de pensamiento.
4. Razonar hasta las causas últimas o axiomáticas.
5. Desarrollar la sensibilidad moral.

Esta última recomendación nos puede servir de punto de enlace entre los aspectos intelectuales del ser humano óptimo y sus cualidades morales que entraremos a estudiar en seguida.

### c. Cualidades morales.

Entendemos por características morales del ser humano aquellas que aparecen en los actos que no están regidos por los meros sentidos sino que obedecen a apreciaciones del entendimiento o de la conciencia y que no se rigen por un orden jurídico sino por el fuero interno de cada persona<sup>13</sup>.

El hombre en el mundo moderno se encuentra frente a dos alternativas fundamentales para orientar su existencia: las presiones externas o sociales y las fuerzas internas o morales. En nuestro concepto el nivel ético óptimo que puede alcanzar el hombre será aquel en que las fuerzas exteriores (imposición y seducción) queden reducidas a su mínima expresión y en el que la mayor parte o la totalidad de los actos humanos sean dictados por fuerzas interiores tales como la convicción racional o la convicción moral.

Se dice de una persona que tiene una moralidad elevada cuando sus actos libres muestran una alta conformidad con

<sup>13</sup> Ver: Diccionario de la Lengua Española. Espasa - Calpe Madrid 1947, p. 364.

las reglas o normas morales. Ahora bien. Una de las características principales de las regiones subdesarrolladas es la crisis que resulta por la pérdida del respeto a los valores tradicionales. Reacciones profundas se presentan "cuando en el seno de un pueblo se manifiestan de súbito valoraciones enteramente nuevas y opuestas a las antiguas. Estos son los conflictos verdaderamente trágicos, que separan a las generaciones..."<sup>14</sup>.

Aparece clara, por lo tanto, la enorme responsabilidad de la planificación respecto a los efectos que pueda tener sobre la escala de valores y la estructura moral de una población el proceso del desarrollo material. De ahí también que en la planeación integral se haya querido dar una oportunidad especial al sociólogo para que examine las estructuras existentes en la región que se estudia y para que analice los sistemas de valores que las orientan. Una vez que esos valores se comparen con los que señala una moral elevada como la del Cristianismo se podrá concluir qué medidas deberán tomarse para proteger lo bueno y corregir lo defectuoso en la situación ética de la población. Y se tratará, además, de prever los impactos que sobre esa situación puedan traer las nuevas condiciones de desarrollo físico y económico que se prospecten.

Solamente un análisis sociológico detallado podrá revelar la magnitud completa de la discrepancia entre un sistema de valores nominal y las actuaciones reales de los habitantes de una región. Pero podemos señalar, en términos generales, algunas de las características que se buscarían en la formación de un tipo humano moralmente óptimo.

En primer lugar parece indiscutible que la *ética crítica*<sup>15</sup>, representa una etapa de superación sobre la ética utilitarista de Bentham, Mill, Spencer y sus seguidores. Esta última pretende hacer creer al hombre que sus aspiraciones máximas se encuentran en las comodidades materiales que satisfacen las demandas físicas del ser vivo. La *ética crítica*, por el contrario,

<sup>14</sup> Nohl, Herman: Introducción a la ética. Fondo de Cultura Económica, México 1958, p. 8.

<sup>15</sup> Corolario de la Filosofía Kantiana.

señalaba una estructura de valores basada en un concepto rígido y estoico del deber.

Naturalmente, muchos de los pensadores posteriores a Kant empezaron a observar que una ética basada estrictamente en el concepto del deber no era una "representación completa de la vida moral"<sup>16</sup>, y se desarrollaron los movimientos ético-filosóficos de la escuela alemana idealista representada por Brentano, Scheler y Hartmann.

En realidad lo que hacía falta a esas concepciones éticas racionalistas era el incorporar el precepto fundamental de la ética cristiana, es decir, el amor al prójimo. Las relaciones entre estos, sistemas de ética personal y social con los niveles de desarrollo integral de los pueblos modernos son materia de un estudio especial. Pero podemos señalar cómo la ética utilitarista produjo los sistemas económicos y sociales del *laissez faire* o del capitalismo materialista. La ética crítica, o mejor la falta de un sistema ético adecuado para hacer frente al utilitarismo, produjo las condiciones políticas de tipo autoritario o totalitario desde Bismark hasta Hitler y Stalin.

Lo que nosotros aspiramos a ver nacer y crecer en nuestro medio es un desarrollo integral, una cultura basada en una concepción moral que aune el deber con el amor. Una cultura en la cual el ser humano tenga, desde luego, unas nociones claras de sus deberes ante Dios, ante la comunidad y ante las otras personas. Pero para dar cumplimiento a esos deberes el hombre se siente impulsado por el amor y no por el temor.

La relación entre las condiciones éticas de la población y el desarrollo económico ha sido estudiada por algunos autores entre los cuales se destaca Max Weber. Pero el caso concreto de Colombia fue analizado preliminarmente por un economista quien dice, entre muchas otras cosas importantes, que buena parte del problema del subdesarrollo se debe a que "... consideramos que el buen éxito se logra por la simple suerte o por el manipuleo habilidoso de otras personas y no

<sup>16</sup> Nohl, H.: Op. cit.

por la aplicación sistemática del esfuerzo personal y de la energía creativa"<sup>17</sup>.

Esto en cuanto al desarrollo económico. Pero como estamos interesados en un desarrollo integral encontraremos que mientras haya en las personas falta de constancia y de rectitud (para consigo mismo y para con el prójimo) tendremos que aceptar con pena la dura verdad que todos conocemos: que nuestra cultura es apenas incipiente y que adolece de falta de autenticidad.

Nosotros añadiremos que el camino para lograr establecer esos valores, esa tradición y esa cultura que lleguen a darle a las regiones de Colombia un puesto digno en el concierto mundial, está basado en la esperanza de llegar a producir en ellas un tipo humano óptimo por su formación moral, intelectual y física. Solamente hombres y mujeres formados dentro de estas altas metas de perfeccionamiento podrán llegar a construir una nación digna, respetable y respetuosa dentro de la comunidad humana, y a disfrutar en forma plena de las oportunidades de la vida moderna.

<sup>17</sup> Hirsman, Albert. The Strategy of Economic Development. Yale University Press. New Haven, 1958, p. 16.

#### D.— ESTRUCTURACION DE UN PLAN INTEGRAL

Habiendo hecho un breve recuento del desarrollo histórico de esta disciplina y habiendo hecho un esfuerzo por dar bases para una definición formal de la misma, es hora de que veamos (también en forma resumida) en qué consiste, en la práctica, el proceso de la planeación integral.

¿Quiénes son los llamados a promover y realizar la planeación integral? ¿Los gobiernos? ¿Los particulares? ¿La universidad? ¿Los ingenieros? ¿Los economistas? ¿Los políticos?

Existe algún desacuerdo sobre si esta actividad corresponde exclusivamente a los organismos oficiales o si pueden adelantarla también los particulares. Algunos sugieren que la manera de evitar que los planes formulados se queden en el papel es hacer que la planeación forme parte del mecanismo de gobierno. Otros sostienen que si la planeación cae exclusivamente en manos oficiales se convertirá pronto en un nuevo instrumento al servicio de los intereses burocráticos de quienes aspiran solamente a conservar el poder político.

En vista de que es lógico suponer que una buena administración pública necesita contar con un servicio adecuado de planeación, no sería práctico sugerir que toda la planeación se lleve a cabo por entidades particulares. Pero como es igualmente necesario el evitar que la planeación se convierta en monopolio del Estado, es de vital importancia para una sociedad libre el contar con organismos privados de planeación integral con capacidad comparable a la de los organismos

oficiales, para que exista un medio de verificación y aun de estímulo entre los dos sectores, el oficial y el privado.

En cuanto a las preguntas sobre cuál de los grupos profesionales es el llamado a orientar la planeación integral debe responderse que esta actividad es esencialmente un trabajo de cooperación integral, y en realidad, para llevarla a cabo se requiere el aporte de muchos profesionales como ya se ha indicado. Existe, sin embargo, cierta tendencia en algunas escuelas profesionales a preparar a su personal más ampliamente en el campo de la planeación. Tal suele ser el caso de las escuelas de Arquitectura y Economía. Es interesante observar que de los 30 centros universitarios que en 1962 ofrecían cursos de planeación en la América Latina, 15 eran Escuelas de Arquitectura, 7 de Economía, 5 de Administración Pública y 3 de Ingeniería.

La estructuración de un Plan Integral, para cualquier nivel territorial (vecinal, urbano, regional, nacional, etc.), implica en primer lugar, la formación de un grupo interdisciplinario bajo la dirección de un profesional capacitado en estas materias de planeación y desarrollo. Ese profesional puede haber tenido una formación básica en cualquier profesión (ingeniero, arquitecto, economista, médico, etc.), pero debe haber recibido especialización profesional o experiencia en el campo de la planeación interdisciplinaria, la cual se ofrece en diversas universidades generalmente a nivel post-graduado.

Un esquema típico de las especialidades que deben concurrir a la formulación de un Plan Integral en un nivel medio (urbano, regional) sería el siguiente:

#### Aspectos geográficos y recursos naturales:

Localización geográfica.  
Topografía.  
Condiciones geológicas.  
Meteorología, hidrología.  
Ecología.  
Edafología.

#### Usos del terreno:

Rurales.  
Urbanos.  
En transición.  
Vialidad.

#### Servicios básicos:

Acueducto.  
Alcantarillado, aseo.  
Energía.  
Teléfonos, telégrafos.

#### Estructuras sociales:

Demografía.  
Educación y valores culturales.  
Salud.  
Seguridad.  
Administración.

#### Estructuras económicas:

Sector primario (producto, distribución, consumo).  
Sector secundario (id.).  
Sector terciario (id.).  
Estructura de empleo.  
Estructura de ingresos.  
Estructura financiera.

Cada una de esas secciones de trabajo deberá estar bajo la dirección de su respectivo jefe de sección y, de acuerdo con la metodología desarrollada por **Incoplan**<sup>1</sup>, deberá prepararse para cumplir las siguientes etapas:

**Inventarios.** Como su nombre lo indica estas son las actividades necesarias para determinar lo que es y lo que hay en

<sup>1</sup> Instituto Colombiano de Planeación Integral, Medellín.

el área de estudio. Así se coordinan las tareas de recopilación bibliográfica, documentación censal, fotográfica, estadística, etc., y se decide la necesidad o conveniencia de complementar la información disponible con censos o muestreos adicionales.

**Retrospectiva.** Aquí se contemplan actividades de tipo histórico, o sea la preparación de datos en forma tal que puedan entenderse las trayectorias que han seguido en el pasado los distintos aspectos de la región que se estudia. En términos estadísticos, esta actividad implica la preparación de datos que permiten preparar líneas de proyecciones hacia el futuro como se explica a continuación.

**Proyectiva.** Comprende las actividades necesarias para hacer proyecciones tanto de tipo social como de tipo matemático. De estas últimas existen numerosas modalidades y las más conocidas son las siguientes:

- Proyecciones lineales (aritméticas).
- Proyección exponencial simple (geométrica).
- Proyección exponencial múltiple.
- Proyección pendular.
- Proyección logística.

Fuera de estos métodos relativamente simples se han venido desarrollando métodos de proyección que pueden manejar simultáneamente diversas variables, con base en la teoría del álgebra de matrices. El más conocido de estos métodos es el de la Programación Lineal, que se ha aplicado con éxito a sistemas de producción, inventarios, demandas nutricionales, etc.

En cambio hay otros fenómenos del desarrollo urbano o regional que no son fácilmente cuantificables o que no se someten al rigor de las proyecciones matemáticas y en tales casos es necesario acudir al criterio profesional de los especialistas para calcular las tendencias hacia el futuro. En síntesis la proyectiva enseña lo que *tiende a ser* una ciudad o región.

**Prospectiva.** A diferencia de la proyectiva, esta actividad se relaciona más con propósitos o metas ideales para el desa-

rollo y es quizá la más difícil de las tareas de la planeación, pues requiere personal con gran conocimiento de las experiencias obtenidas en el mundo y al mismo tiempo con capacidad creativa para formular metas y procesos originales que se adapten mejor a las condiciones de la ciudad o región en estudio.

Así como se decía que la proyectiva busca señalar lo que *tiende a ser* la situación en el futuro, la prospectiva señala más bien lo que *podría ser o debería ser* esa realidad. Los profesionales que actúan en esta labor no deben sentir más limitación para sus propuestas que sus convicciones sobre el potencial del ser humano y el horizonte de las capacidades tecnológicas disponibles o previsibles en todos los campos del saber.

Las visiones prospectivas pueden iniciarse simultáneamente con las actividades del inventario pues se supone que el equipo de profesionales tiene suficiente capacidad y conocimiento de su región o ciudad como para iniciar planteamientos hipotéticos que se perfeccionarán en la etapa que sigue con base en los resultados de las investigaciones más detalladas.

**Confrontación.** A medida que se obtienen proyecciones (estadístico-matemáticas) de los fenómenos regionales se pueden hacer confrontaciones con las previsiones que hace el equipo de Prospectiva. La comparación entre las cifras y datos de lo que *tiende a ser* y lo que *debería ser*, da la base para decidir la magnitud de las discrepancias y conflictos que puede presentar en el futuro el desarrollo de la región.

Sin esa confrontación será imposible para los responsables de la marcha regional, el tomar decisiones acertadas en materia de políticas y objetivos específicos. Veamos un ejemplo: si por un lado las proyecciones de población en una región<sup>2</sup>, indicaran para 1980 un total de 3 millones de habitantes en la región, con un índice de 35% en edades laborales y, por otra parte, la proyección de empleos en los tres sectores (pri-

<sup>2</sup> Área Metropolitana de Medellín. Ver: Incoplan. Bases para el Plan Integral del Área Metropolitana de Medellín, 1965.

mario, secundario y terciario) llegara a una cifra teórica de 800.000 tendríamos la siguiente situación:

De acuerdo con una meta de prospectiva se puede desear que no haya en 1980 más de un 5% de desempleo en la región. Esto implica que de la fuerza laboral calculada en 1'050.000 personas deberá haber 997.500 empleadas remunerativamente en la región. Al confrontar esta cifra con los 800.000 empleos que se derivaron por la proyección de las series históricas de los tres sectores de empleo se ve claramente la magnitud del problema que afrontan las autoridades responsables del desarrollo y el bienestar regional: un déficit de 197.000 empleos.

Ante esta clase de datos se ve la necesidad de tomar oportunamente decisiones de planeación y de gobierno, pues de otra manera no se lograría otra cosa que dejar crecer paulatinamente el problema hasta que su magnitud desborde la paciencia de la población y se produzcan movimientos violentos de inconformidad ante la imprevisión administrativa.

**Políticas y objetivos.** Una vez hecha la confrontación clara de tendencias y necesidades de una región se hace necesario, como ya se dijo, tomar decisiones oportunas. Estas pueden tener la forma de una "política" (o línea de acción) o de un "objetivo", o sea una situación clara (generalmente cuantificable) que se desea alcanzar.

En el ejemplo anterior se verían las autoridades regionales enfrentadas a diversas alternativas: una de ellas sería la de promover la migración gradual de población hacia otras regiones, de suerte que para el año de 1980 no quedara más que el total equivalente al potencial del empleo remunerativo (800,000 ÷ 5% 840,000) en la fuerza laboral:

$$\frac{840,000}{35\%} = 2'400.000 \text{ habitantes.}$$

Otra política podría ser la de crear estímulos adicionales para el establecimiento de nuevas industrias en la región que

generen el empleo adicional para sostener una población total de 3 millones.

Debe observarse, sin embargo, que el problema de seleccionar una política suele ser complejo y necesita abundante documentación adicional para evitar caer en contradicciones o absurdos. Así, por ejemplo, si a tiempo que se adopta la segunda política del ejemplo anterior se llegare a saber por el trabajo del equipo de servicios básicos que no pueden acomodarse simultáneamente todas las nuevas empresas que se quieren atraer a la región, por carencia de agua suficiente, entonces la política mencionada sería absurda, pues el agua que se requiere para las nuevas industrias se le restará a los otros usos de la población, creando para ésta un desequilibrio más grave, si se quiere, que el del desempleo, ya que la carencia de agua hace prácticamente imposible la vida misma. Las inconsistencias de los planes sectoriales se han de ajustar en el Plan Integral.

**Planes sectoriales.** Con base en las políticas generales y objetivos específicos que se obtengan de las actividades anteriores, lo más prudente es proceder a la elaboración de los correspondientes Planes Sectoriales. Estos serán formulados por especialistas de cada una de las secciones establecidas en el Esquema General<sup>3</sup> y para ello propondrán las alternativas y medidas más aconsejables, de acuerdo con sus respectivas disciplinas, para alcanzar los objetivos señalados.

A medida que se van elaborando dos o más Planes Sectoriales, se puede iniciar la etapa siguiente o consolidación del Plan Integral propiamente dicho.

**Plan integral.** En este momento se lleva a cabo una nueva confrontación, no ya entre lo que **deben ser** y lo que **tienden a ser** los distintos aspectos de la región sino entre dos o más soluciones o alternativas formuladas por otros tantos equipos de especialistas para otros tantos problemas regionales específicos, a fin de dar **consistencia o compatibilidad** a las propuestas sectoriales.

<sup>3</sup> Ver págs. 90 - 91.

Aquí se requiere nuevamente un personal del más alto nivel en el campo de la Planeación, pues los conflictos que pueden presentarse requieren conocimientos profundos de las distintas disciplinas que intervienen en el desarrollo integral. Esta tarea es de importancia definitiva y demanda no solo conocimientos profesionales profundos, sino, además, experiencia operacional ante situaciones de esta naturaleza.

**Programación.** Suponiendo que se logren superar con buen éxito las etapas anteriores y que se acepte finalmente un Plan General expresado en forma de documentos espaciales (planos) y de textos complementarios, se procedería entonces a la formulación de los programas que muestran con mayor detalle el aprovechamiento que ha de hacerse de los recursos de tiempo, personal, fondos, etc., para llevar a la práctica el plan seleccionado. Estos programas suelen hacerse únicamente para la etapa llamada corto plazo, es decir, para un período de tiempo comprendido generalmente entre 1 y 5 años hacia adelante. Las formas más conocidas que suelen adoptar esos programas son los Presupuestos Anuales y los Programas Quinquenales.

**Sistema administrativo.** Cuando se haya logrado una formulación coordinada (integrada) de todos los aspectos del Plan de Desarrollo para la región en estudio, se propondrá entonces la estructura administrativa que se considere más adecuada para poner en ejecución el plan propuesto.

La falta de cumplimiento del proceso previo (o sea la formulación del Plan Integral y sus Programas) ha hecho que fracasen numerosas "reformas administrativas" en diversas regiones del país. La razón es muy clara: primero es necesario determinar lo que se debe hacer y luego se podrá decidir con qué personal y con qué organización se puede hacer lo propuesto. Crear una estructura administrativa antes de saber claramente lo que debe hacerse para desarrollar una región, sería casi lo mismo que crear la nómina de una empresa antes de saber qué productos se van a fabricar, o qué servicio se va a prestar.

Aunque algunos sostienen que la planeación termina con la formulación de los planes generales y que las etapas correspondientes a la programación, ejecución y reevaluación pertenecen realmente al campo de la administración, también es posible sostener que los planificadores deben ofrecer sus ideas sobre la manera como los planes generales deben programarse y ejecutarse.

Esto, naturalmente, sin caer en el extremo de dar a los planificadores un control real sobre la administración, pues conviene mantener separadas ambas funciones a fin de poder verificar, sin interferencias, si los resultados concuerdan con las predicciones de la planeación.

**Reevaluación.** La última etapa dentro de un proceso de planeación integral consiste, pues, en la verificación de resultados reales y su confrontación con los resultados que se habían previsto. Esta operación permite tomar las medidas necesarias para reevaluar y corregir las recomendaciones iniciales y es, por lo tanto, una operación que da continuidad o enlace al proceso. Este enlace es indispensable en una actividad como la planeación integral que no es ocasional o esporádica sino que debe ser permanente en las sociedades modernas.

#### E. — TUGURIOS, MIGRACIONES Y VIVIENDA OPTIMA

La ciudad moderna es la más compleja de las estructuras creadas por el hombre y apenas en años recientes se ha venido a comprender la tesis de que el desarrollo de la ciudad debe orientarse dentro de un marco integral que tenga en cuenta todos los aspectos sociales, económicos y físicos que la afectan.

A partir de la Revolución Industrial, que se inició en Inglaterra durante el siglo XVIII, se formaron agrupaciones crecientes de familias que buscaban en la industria mecanizada la solución a sus problemas de empleo y subsistencia. Esa etapa del desarrollo urbano contemporáneo se caracterizó por la vieja política liberal llamada "laissez faire" y produjo, naturalmente, unas ciudades desordenadas, sucias y sin servicios adecuados de acueducto, energía, transportes, educación, etc.

Ante la visión de inmensas barriadas de gentes que habitaban tugurios miserables en un ambiente de la mayor degradación moral y física, se inició la protesta de quienes han sostenido que el hombre no es una máquina ni su trabajo una simple mercancía sometida a la mera ley de la oferta y la demanda.

Fue así como se alzaron las voces de Charles Dickens, Owen y Geddes en Inglaterra; de Marechal y Fourier en Francia, y ante todo de León XIII quien desde Roma inició la notable serie de Encíclicas Papales que pedían al mundo capitalista

liberal una revisión de sus políticas económicas y sociales, no para caer en el extremo de las reacciones totalitarias, sino para lograr el justo medio cristiano que defiende la dignidad del ser humano dentro de un sistema de orden ético y moral.

Es precisamente una de las más notables manifestaciones del incompleto desarrollo de las naciones contemporáneas, la presencia de barriadas con características infra-humanas en casi todas las grandes ciudades del mundo. De ahí que muchos esfuerzos de investigación y muchos recursos económicos se están destinando al problema del mejoramiento del medio urbano de todos los países, desde los más avanzados económicamente hasta los que apenas inician su desarrollo industrial.

Colombia no se escapa a esa situación general y debe prestar su aporte a la búsqueda de soluciones para ese problema del tugurio urbano que es uno de los grandes retos a la humanidad en el presente siglo.

Ahora bien, si queremos realmente dar algún aporte hacia la solución de este grave problema tenemos que empezar, necesariamente, por hacer estudios serios sobre las causas inmediatas y remotas del fenómeno. Es inútil creer que un problema tan complejo, que implica factores económicos, sociales y físicos de la más diversa índole, pueda resolverse de la noche a la mañana por las medidas improvisadas e ilusas de unos pocos burócratas capitalinos.

Empecemos, pues, por esbozar las principales causas del problema dividiéndolas en dos grupos principales; las de la migración del campo a la ciudad y las deficiencias internas de la ciudad.

#### LAS MIGRACIONES DEL CAMPO A LA CIUDAD

Reduciéndonos al caso de Colombia, se deben reconocer factores sociológicos evidentes en el origen de nuestras barriadas marginales o de tugurios como los siguientes:

Inseguridad. La familia colombiana se encuentra amenazada por enemigos poderosos, internos, y externos, que desde hace unos veinte años se han venido ensañando principalmente en las familias campesinas. Bien conocido es el fenómeno de la violencia rural, estimulado y apoyado por fuerzas internacionales que empezaron a introducir armas, agitadores y consignas desde 1948 como puede verlo quien estudie las causas y factores activos del fallido golpe totalitario del 9 de abril de ese año.

La inseguridad para las familias campesinas trabajadoras y honradas que fue creada por las cuadrillas armadas y orientada por consignas anti-democráticas evidentes, se ha prolongado desde entonces en el país con variaciones en la intensidad y en los objetivos inmediatos ya que unas veces se trataba de producir afectos políticos y otras veces los llamados guerrilleros se dedicaban a simples tareas de robo y pillaje por lo cual se les conoce mejor hoy día con el apelativo de "bandoleros".

Estas actividades contra la vida del campesino colombiano todavía subsisten en algunas regiones como el norte del Huila, o bosques de Santander y el sur de Córdoba a pesar de que las fuerzas armadas del país han hecho una gran tarea de defensa del campesino y sus familias y comunidades. Sin embargo, la incidencia del robo y de cosechas y semovientes sigue oprimiendo al hombre del campo en muchas regiones del país.

Deficiencias educacionales. Otro factor social de gran responsabilidad en el éxodo del campesino hacia las grandes ciudades es la falta de facilidades educativas adecuadas en el campo, lo cual hace que muchas familias prefieran dejar su parcela y su pueblo nativo para buscar en las capitales escuelas que permitan a sus hijos alcanzar mejores condiciones de instrucción para la lucha en la competitiva vida contemporánea.

Recreación. La creciente demanda de facilidades recreativas por parte de una población que recibe estímulos de ese tipo a través de todos los medios de publicidad como la radio y la prensa, es otra de las grandes causas de abandono de la

sencilla vida rural en busca de la deslumbrante vida de luces, bares, cines y espectáculos de toda índole que ofrecen las ciudades mayores.

Salud. Apenas ahora se empieza a estudiar con seriedad el problema de la regionalización de servicios de salud para dar la atención necesaria a los sectores rurales del país. En 1947 se fundó el Instituto Nacional de Nutrición pero administraciones posteriores no supieron entender la urgencia de mejorar los sistemas alimenticios del pueblo colombiano.

Nivel de ingresos. El trabajador del campo se encuentra en condiciones de inferioridad económica ante el trabajador de la ciudad por muchos motivos, como son la falta de crédito adecuado para el pequeño agricultor y la falta de asistencia técnica para orientarlo en materias de suelos, abonos, semillas especiales, etc.

Si a todo lo anterior se suma el hecho de que el trabajador urbano suele estar amparado por prestaciones sociales y fueros sindicales que no tiene el campesino, se puede concluir que el hombre del campo trabaja en inferioridad de condiciones y trata de incorporarse al sistema económico de la ciudad.

Recursos de capital. A medida que se tecnifican las actividades primarias (minería, ganadería, etc.), se hace más urgente la obtención de recursos de capital, para obtener semillas, abonos, maquinaria, etc. Esta capitalización es particularmente difícil para el pequeño propietario que no tiene siquiera la base de tierra necesaria para dar alguna garantía a las inversiones de capital, por lo cual muchos de estos campesinos optan por vender o abandonar sus pequeñas parcelas para buscar suerte en las ciudades.

Mercadeo deficiente. Las pésimas condiciones de mercadeo para los productos del campo se acentúan por la falta de crédito ya mencionado, y la falta de facilidades de almacenamiento y transporte que se incluyen adelante entre los aspectos técnicos. El resultado es una insostenible posición del productor rural ante los precios y condiciones que le fijan los compradores o intermediarios del sector urbano, lo cual, naturalmente, contribuye a desalentar al campesino en su duro trabajo.

### Aspectos físicos.

Intimamente entrelazados con los aspectos sociales y económicos ya señalados debemos mencionar otros que son primordialmente de tipo físico o tecnológico, a saber:

Carencia de servicios básicos adecuados. Especialmente graves son la carencia de agua y de energía. Bien pudiera creerse que el campesino colombiano cuenta con agua abundante para sus necesidades, por los numerosos ríos y quebradas que se encuentran por todo el territorio. Sin embargo, la mayoría de esas aguas están contaminadas por falta de sistemas regionales de saneamiento ambiental, y por ello son un grave peligro para la salud del campesino.

La carencia de fuentes adecuadas de energía o de instalaciones técnicas para aprovechar la energía hidráulica que tanto abunda, implica también una situación de inferioridad aun ante las formas de vida más precarias de las ciudades donde hasta los más remotos barrios marginados están siendo dotados de energía eléctrica, ya sea por sistemas legales o por los del "contrabando".

Deficiencias de transporte y comunicaciones. Estas dos fallas de tipo técnico se acentúan por las grandes distancias o los terrenos generalmente ásperos que debe atravesar el campesino para movilizarse y para comunicarse con el resto del país. Es notable el esfuerzo de las escuelas radiofónicas de Monseñor Salcedo, las cuales han puesto el radio al servicio del campesino aislado para mejorar sus posibilidades de educación pero faltan, además, sistemas que permitan la comunicación eficaz del habitante rural desde su parcela hacia afuera.

Falta de control hidráulico. La mayor parte del territorio rural colombiano carece de sistemas adecuados de control hidráulico o sea que el manejo del agua necesaria para cultivos y semovientes no se ha podido lograr en forma eficiente y el campesino sigue atenido a las variantes estaciones de lluvia y sequía.

Esta situación hace todavía más incierta la actividad agropecuaria que está sometida a las fluctuaciones de vientos y llu-

vias sin el mínimo necesario de control humano sobre los peligros de sequías e inundaciones.

#### EL PROBLEMA INTRA URBANO

Fuera de las causas que podemos llamar "externas" del problema de los tugurios existen otras que se originan dentro de la ciudad misma y que, para facilidad de exposición, agruparemos en la misma forma vista atrás, o sea en aspectos sociales, económicos y técnicos.

##### Aspectos sociales.

a. Desvitalización: Un fenómeno que parece universal, pero que en Colombia se presenta más claramente que en otros países es el que denominamos la "desvitalización" del habitante del tugurio urbano para romper la atracción del medio a pesar de que éste le sea desfavorable. Es decir, que el habitante urbano se vuelve tan dependiente de las estructuras de su ciudad que pierde iniciativa y capacidad para buscar mejores condiciones de vida y se siente inevitablemente atado a sus condiciones actuales. Si esto no fuere así es posible que muchos de los residentes en las barriadas urbanas considerarían la manera de relocalizarse fuera de ellas, buscando mejores condiciones de vida ya sea en centros menos saturados y congestionados o en las zonas periféricas semi-rurales que le permitirían aprovechar sus conocimientos previos del campo para mejorar su situación económica.

Esta debilidad (de origen psicológico) se ve agravada por las deficiencias de nuestra actual planeación urbana como veremos más adelante.

b. Anomia: Se da el nombre de "anomia" a la actitud que suelen adoptar muchos habitantes de las ciudades (las más grandes principalmente) y que se traduce en un retraimiento general de toda relación constructiva con sus conciudadanos. Muchos estudios han hecho sobre este tema los sociólogos y psicólogos urbanos pero puede decirse que esa actitud representa una forma de frustración y desconcierto del individuo

ante la gran complejidad de los fenómenos sociales y económicos del medio urbano. Las personas que caen en esta condición pierden, desde luego, el interés y la capacidad de actuar constructivamente para mejorar sus niveles de vida y el medio urbano en general.

c. Crecimiento vegetativo: También es suficientemente conocido el tema del gran aumento vegetativo de nuestra población. No aceptamos que este sea el problema fundamental para el desarrollo y menos en un país con amplios recursos naturales inexplorados como Colombia, pero es claro que este es uno más de los factores que contribuyen a dificultar un desarrollo más rápido. Naturalmente las soluciones para este problema no pueden ser las de tipo mecánico que proponen algunos, sino que tienen que ser de tipo moral y ético o sea basadas en la capacidad del control de la voluntad para ajustar el crecimiento de las familias a las oportunidades de desarrollo integral que los padres pueden dar a los hijos.

Este factor deja de ser primordial dentro del fenómeno del crecimiento desordenado de las ciudades ya que éste se estima (para las mayores de Colombia) entre 6 y 7% anual y el máximo crecimiento vegetativo de nuestra población se estima en 3.2% anual, de suerte que el factor primario desde el punto de vista demográfico sigue siendo la migración urbana que representa del 3 al 4% al año.

##### Aspectos económicos.

a. Falta de empleo. A pesar de todas las ilusiones que se hacen quienes emigran hacia las ciudades (y muchos de los que ya residen en ellas) sobre las facilidades de empleo que ellas ofrecen, la realidad es que tales empleos tienen grandes limitaciones tanto desde el punto de vista de la capacitación del individuo para desempeñarlos como desde el punto de vista de las inversiones básicas que requiere la creación de cada empleo urbano. Este último punto se detalla más claramente a continuación.

b. Falta de capital básico. Existen numerosas estimaciones sobre la inversión necesaria hoy en día para crear un empleo

de tipo industrial y un ejemplo bastante diciente es el de la industria textil que requiere un capital mayor de \$ 100.000 por cada trabajador que ocupa. Aparentemente se cree que el empleo en comercio requiere menor inversión pero las cifras para distintos renglones son también altas si se tienen en cuenta las inversiones de locales, inventarios, cartera, etc., que demanda el comercio.

En muchas profesiones (como arquitectura y derecho) puede pensarse que no se requiere una gran inversión de capital para la actuación del profesional pero aun en esos casos el solo costo de los años de educación necesarios es bastante elevado, aunque este aspecto queda mejor incorporado en el literal anterior o sea la necesidad de capacitación para los empleos urbanos.

Además del aspecto de la inversión particular que requieren los empleos en las ciudades es necesario tener en cuenta el capital que requieren las llamadas infraestructuras, tales como acueductos, alcantarillados, energía, vías, escuelas, hospitales, etc. En Colombia no se ha hecho aún un estudio sistemático de estos costos pero se sabe por experiencias mundiales que ellos aumentan en proporción geométrica con el tamaño (en habitantes) de la ciudad.

c. Deficiencia administrativa. Aunque se reconoce que la escasez de capital es un serio limitante para resolver los problemas de los marginados es necesario observar que muchas veces los escasos recursos disponibles se manejan en forma improvisada e irracional de tal suerte que la administración urbana contribuye, con su ineficiencia, a empeorar la ya difícil situación. Y aún más grave es el caso de financiaciones externas que se gestionan y obtienen sin criterios claros de prioridad y de costos reales con lo cual se crean obligaciones que llegan casi a estrangular la capacidad de desarrollo de una región.

#### Aspectos técnicos.

a. Falta de planeación. La deficiencia administrativa que se acaba de mencionar está directamente relacionada con una

grave deficiencia de orden técnico que afecta a casi todas las ciudades colombianas y es la falta de una verdadera Planeación para su desarrollo.

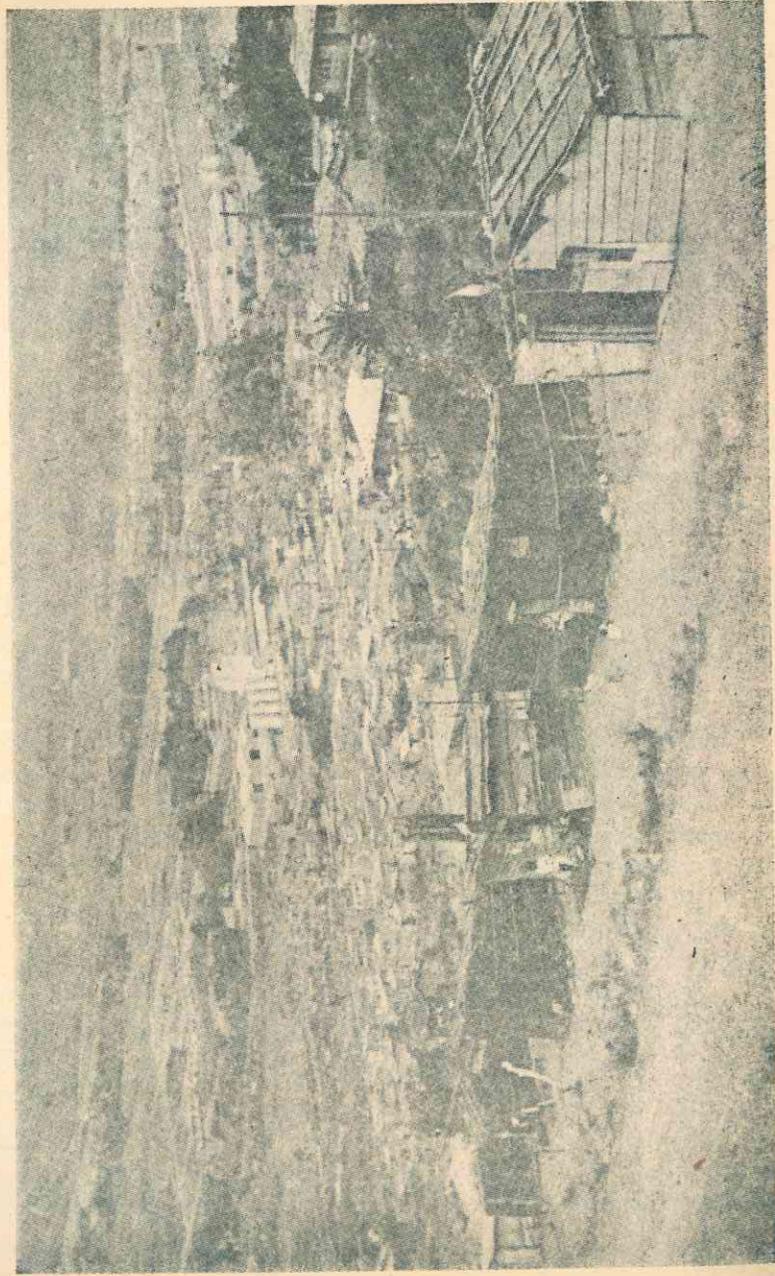
Algunas de nuestras ciudades principales contrataron la elaboración de sus Planes Pilotos hacia los años 1949-50 y ellos han servido como pautas parciales para evitar que el crecimiento urbano hubiera sido más caótico de lo que se observa en la actualidad.

Desafortunadamente, tales Planes Pilotos fueron elaborados con miras casi exclusivamente físicas (avenidas, zonificación, servicios) y no tuvieron unas miras claras en materias de desarrollo económico y social. Por otra parte, es evidente que esos planes elaborados hace 20 años están ya superados por el mismo crecimiento de nuestras ciudades y requieren una revaluación completa especialmente en relación con las áreas de tugurios que han invadido el territorio urbano como puede verse claramente por las fotografías que se adjuntan.

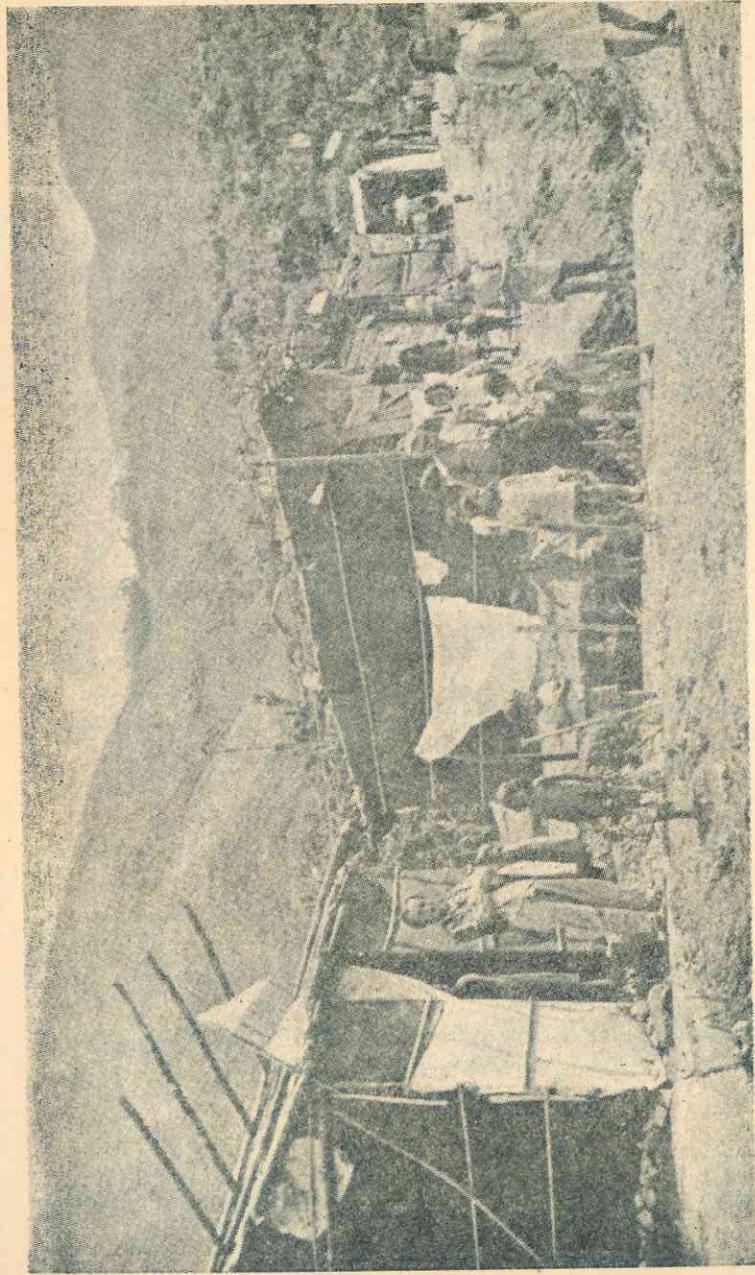
b. Sistemas inadecuados de construcción. Fuera de la carencia de unos planes serios para el desarrollo urbano, quizá el mayor de los obstáculos técnicos para dar solución al problema de tugurios es la falta de nuevos sistemas de construcción rápida y económica para programas masivos de vivienda y renovación urbana. En esta materia se han hecho avances en otros países que es necesario conocer y estudiar. Pero sería equivocado tratar de copiar servilmente esos sistemas cuando no contemplan las características propias de nuestro medio social, de nuestro clima y de nuestros materiales.

¿Qué puede concluirse de esta relación breve de factores que están incidiendo sobre la existencia de las barriadas marginales en nuestras ciudades?

En primer lugar quedará claro que el problema es complejo, que requiere estudios serios y que no podría resolverse por medidas improvisadas o precipitadas por más que estas se tomen con ilusiones de buena fe. En segundo lugar se puede concluir que este fenómeno debe ser claramente incorporado dentro de cualquier proyecto de Reforma Urbana que realmente aspire a merecer ese nombre, pues los tugurios son



*Aspecto general de un barrio de tugurios en la ciudad de Medellín.*



*Aspecto general de un barrio de tugurios en la ciudad de Medellín.*

uno de los más reales y amargos testimonios de la ineficiencia de un sistema de desarrollo sin planeación, sin coordinación, de "libre crecimiento individualista" como lo quiso el ya superado liberalismo clásico.

#### HACIA UNA VIVIENDA OPTIMA

Corresponde a las Ciencias Médicas la formulación del tipo humano óptimo desde el punto de vista de la conformación física-fisiológica, lo cual se puede traducir en normas prácticas como las conocidas Tablas de Estatura-Edad-Peso, las recomendaciones de nutrición, de higiene, etc. El arquitecto contemporáneo ha de estar al tanto de tales recomendaciones y las debe aplicar en el diseño de la vivienda al tratar aspectos tales como la ventilación, soleamiento, servicios sanitarios, etc.

Pero como no parece que nuestros arquitectos den la consideración adecuada a las relaciones que pueden existir entre la vivienda y los aspectos sociológicos y psicológicos de las personas que en ella se desarrollan, se sugiere que se identifique el estudio de tales relaciones y aprovechemos la oportunidad para señalar algunos de los posibles aspectos que deben tenerse en cuenta. Para ello habrá de recurrirse a la referencia de especialistas en los campos de la Psicología y de la Sociología.

Seguiremos al doctor Gerónimo de Moragas en la descripción que hace del proceso de formación de la personalidad durante los períodos críticos de la niñez y la adolescencia, para lo cual conviene que empecemos por repasar algunos de los conceptos básicos de lo que es la persona humana para el psicólogo contemporáneo<sup>1</sup>:

La persona es "una totalidad que vive" . . . "No somos en parte cuerpo y en parte alma"; somos las dos cosas conjuntamente.

<sup>1</sup>De Moragas, Gerónimo: Psicología del Niño y del Adolescente. Editorial Labor, Barcelona, 1960.

El esquema corporal es "esta imagen que todos llegamos a poseer de nuestro cuerpo" . . . "No importa que esta imagen no corresponda, de una manera exacta, a la que los demás seres puedan tener de nuestra totalidad . . .".

La persona tiene pasado, presente y, sobre todo, futuro. "Lo más específico de la persona es lo que ella tiene de proyecto, por cuanto ella está realizando ya su futuro con su aspiración y su esperanza . . .". De ahí que "antes de condenar a estos muchachos o muchachas que se salen de la sociedad, que huyen de la familia, de su universidad, de su taller, en pos de una aventura incierta . . . debiéramos pensar que tal vez nadie les dijo que ser persona era tener un proyecto, ser un planificador de futuros acontecimientos . . .".

Con estas interesantes observaciones preliminares podemos tratar de adentrarnos en el problema de las etapas de formación de la persona y de la correlación entre los factores físicos ambientales y sus características finales. Observamos, pues, que se tratará de buscar los factores que afectan el "medio ambiente" en que se formará la persona, factores que no son los únicos que influyen en aquélla, pues quedan de lado los factores hereditarios que son de no poca importancia y de enorme complejidad<sup>2</sup>.

Según el doctor Moragas, las etapas del desarrollo de la persona son las siguientes:

- a. Etapa Egocósmica, durante la cual consigue (el niño) establecer una solución de continuidad entre el yo y el no yo.
- b. Etapa de la Proyección, o sea en la que el niño, utilizando su inteligencia y voluntad, trata de adaptar su mundo interno al mundo exterior.
- c. Etapa de la Introyección, en la cual amplía el conocimiento de su mundo interior y le incorpora aspectos del exterior.

<sup>2</sup>Bauer, J. Herencia y Constitución. Manuel Marín, Madrid, 1930.

- d. **Etapa Autista**, es un período en el cual hace un redescubrimiento de la realidad exterior, y ante ella, tiende a aislarse dentro de sí mismo.
- e. **Etapa de Superación**, durante la cual logra restablecer un equilibrio entre su mundo interno y la realidad exterior, con lo cual se abre el camino hacia la madurez.

Ahora bien. Lo que estamos tratando de encontrar son algunas de las relaciones que existen entre el desarrollo de la persona y las características físicas del ambiente que la rodea, dentro de las cuales tiene la vivienda un valor primordial. Tal vez la primera de tales relaciones que conviene mencionar es la que debe existir entre la "comodidad" de la vivienda para la madre durante el período de gestación del niño, pues es bien reconocida la influencia que sobre él ha de tener el estado físico y psicológico de la madre. Este factor de comodidad se refleja, entre otras cosas, en la creciente demanda de viviendas en un solo nivel para la madre moderna y en demandas de espacio vital adecuado, o sea lo contrario de la congestión y hacinamiento de ciertos sectores de nuestras ciudades.

A renglón seguido el psicólogo mismo señala ciertas características físicas que debe tener la cuna, o sea el primer receptáculo habitacional del infante: "... el niño conoce el mundo con todo su cuerpo: el contacto con la cuna y con los brazos de la madre le son indispensables. ... De aquí la importancia pedagógica para un correcto desarrollo del niño, que este pueda estar en una cuna que sea algo más que un capazo estrecho y agobiante, algo más que una cesta asfixiante de tantas cortinillas ..."<sup>3</sup>

Esa clase de observaciones que hace el doctor Moragas para la cuna debería ampliarlas el arquitecto para el cuarto del niño, para la vivienda toda y para el conjunto residencial. Aquí hay, repetimos, un amplio campo para la investigación colaborativa entre el arquitecto y el psicólogo. Ya que no podría agotarse el tema en este ensayo, mencionaremos apenas algunos otros ejemplos de esa clase de correlaciones.

<sup>3</sup> De Moragas, Gerónimo.: Op. cit., p. 16.

Stirnimann ha llamado la atención sobre las reacciones del niño ante los colores y llega a concluir que el amarillo y el negro le son desagradables<sup>4</sup>. Otros investigadores han propuesto que se usen "colores fríos" como el azul y el verde para crear ambientes tranquilos ya que otros colores como el rojo y el amarillo tienden a producir reacciones de excitación.

Durante la llamada etapa egocósmica de la formación de la personalidad, el niño empieza a sentir la alegría de explorar el espacio y los objetos que lo rodean. Quisiera jugar con todo lo que encuentra a su alcance. Bien conocido, es sin embargo, el fenómeno de frustraciones casi continuas a que se somete a los niños en determinadas viviendas en las que "no debe tocar nada", o sea las plantas, los adornos, los muebles, las revistas, etc. Al niño debe permitírsele y enseñársele el uso correcto de cuanto lo rodea en lugar de prohibirle tocar todo.

Mencionemos, finalmente, el problema de la "vergüenza", o de la timidez. El niño, durante algunas etapas de su formación, siente ante el adulto "... el temor de que quiera indagar qué es lo que hay en su intimidad y lo ponga en descubierto, y se repliega en su vergüenza ... De esta posición, tantas veces incomprendida por los padres, los maestros y los psiquiatras, que se complacen en abrir las ventanas de la intimidad, pueden surgir ciertos conflictos ... de mentira, de falsedad, de encubrimiento ... (de) repliegue en sí mismo, tendiendo a lo neurótico"<sup>5</sup>.

Esta advertencia indicaría al arquitecto la necesidad de incorporar en los diseños de la vivienda ciertos espacios interiores o exteriores que los niños puedan considerar como suyos propios y en los que puedan sentirse a cubierto de la vista inquisidora del adulto, por lo menos durante las épocas en que están tratando de resolver ciertos conflictos entre su mundo interno y la realidad exterior. Me atrevería a creer que el día en que se haga un estudio serio de los niveles de enfer-

<sup>4</sup> Stirnimann, F. Psicología del recién nacido. Ed. Miguel Servet, Barcelona, 1947.

<sup>5</sup> De Moragas, G. Op. cit., p. 179.

medad mental en nuestras ciudades, se encontrará que ella tiene un alto índice de neurotismo que puede, en buena parte, originarse en la estrechez de la vivienda y la congestión residencial de ciudades que carecen, casi por completo de parques y de lugares de reposo tranquilo para los niños y aun para los adultos.

Pasemos ahora a considerar brevemente algunos de los planteamientos que tienen origen en el campo sociológico. Estos, como los de tipo psicológico, son numerosos y complejos y no se pretende agotarlos en este corto espacio. Por eso nos limitaremos aquí a mencionar el que para nosotros es uno de los problemas claves del mundo moderno y que Ortega y Gasset enfoca con maestría en su descripción del "hombre masa"<sup>6</sup>.

La humanidad puede dividirse, según Ortega, en dos grandes clases de criaturas: "Las que se exigen mucho y acumulan sobre sí mismas dificultades y deberes, y las que no se exigen nada especial, sino que para ellas vivir es ser en cada instante lo que ya son, sin esfuerzo de perfección sobre sí mismas...".

El resultado de la preponderancia numérica del segundo grupo es de enorme notoriedad para el arquitecto que tiene que presenciar diariamente el estado de desorden de falsedad, de falta de "funcionalidad" en las áreas residenciales de nuestras ciudades. Eso mismo parece sentir Ortega cuando escribe: "Lo característico del momento es que el alma vulgar, sabiéndose vulgar, tiene el denuedo de afirmar el derecho de la vulgaridad y lo impone dondequiera"<sup>7</sup>.

Otro aspecto que capta el sociólogo y que tiene relación directa con las estructuras físicas cuya realización corresponde a los ingenieros y arquitectos es lo que Ortega llama "la época de lo colosal". Tal parece como si el hombre-masa, consciente de su incapacidad de esfuerzo personal, buscara refugiarse o excusarse en la contemplación de las construcciones monumentales llevadas a cabo por el Estado o por alguna otra entidad impersonal. Y señala también Ortega el parecido

<sup>6</sup> Ortega y Gasset, José: La Rebelión de las Masas. Espasa-Calpe S. A., Madrid 1958.

<sup>7</sup> Ortega y Gasset: Op. cit., p. 38-40.

de esta característica de nuestro tiempo con las del final del Imperio Romano en el cual los sentidos abotagados de la masa no se satisfacían sino en orgías monumentales de vicio y de sangre como las que se ofrecían en el Coliseo de Roma.

Pero debemos observar que Ortega y Gasset no se limita a hacer un análisis pesimista de la situación actual. El se da cuenta de que la época contemporánea tiene en su haber unos recursos técnicos formidables que no tuvo ninguna época anterior. Por lo tanto no comparte ese escritor la tesis de su compatriota don Jorge Manrique, de que "cualquier tiempo pasado fue mejor". Lo que sucede, en palabras de Ortega, es que "... vivimos en un tiempo que se siente fabulosamente capaz para realizar, pero no sabe qué realizar". Es lo que nosotros llamaríamos una carencia de metas ideales.

Señala también el autor de La Rebelión de las Masas un aspecto técnico económico que deberán tener en cuenta los planificadores que se interesan en el problema de encontrar un tipo humano óptimo, como alternativa al hombre masa actual: "Nunca había podido el hombre medio resolver con tanta holgura su problema económico".

"Lo que antes se hubiera considerado como un beneficio de la suerte, que inspiraba humilde gratitud hacia el destino, se convirtió en un derecho que no se agradece sino que se exige". Hoy existen, por ejemplo, planes de vivienda económica que permiten a mucha gente obtener por cuotas mensuales mínimas una vivienda que jamás soñaron los trabajadores de otras épocas, entre otras razones porque no se conocían entonces ni los servicios sanitarios más modestos ni mucho menos las ventajas de la energía eléctrica, del transporte motorizado, de la radio, del teléfono, etc.

Todo lo anterior quiere decir que se presenta para los arquitectos y urbanistas una responsabilidad excepcional en cuanto al uso de las ventajas tecnológicas de la época actual, de tal manera que los resultados sociales que se obtengan con la vivienda contemporánea no deberían ser inferiores a los que lograron civilizaciones anteriores en condiciones de notoria inferioridad técnica.

## LA UNIDAD RESIDENCIAL COMO EJE DE UNA PLANEACION INTEGRAL

Tratemos de estudiar ahora el efecto que puede tener en una planeación integral regional el hecho de que se dé a la vivienda la prioridad que le corresponde como factor de influencia primordial en la formación del tipo humano deseable. Para este fin se deben explorar dos aspectos principales del efecto que tendría tal política sobre un área regional: en primer lugar tenemos los efectos en cuanto a la distribución del espacio en el área regional, y por otra parte, se presentarán efectos sobre la estructura económica regional.

Una inspección visual de alguna de nuestras ciudades nos muestra, sin mayor dificultad, el resultado de una distribución del terreno después de varios siglos de crecimiento desordenado, espontáneo, en el cual un factor predominante ha sido el de buscar un máximo rendimiento económico de los terrenos desde un punto de vista limitado y simplista del propietario individual. En esta forma se explica que las zonas de peor conformación topográfica han sido ocupadas por la vivienda de peores condiciones en lo económico y en lo social.

La industria ha ocupado las mejores áreas planas y la vivienda lujosa se ha situado en los puntos que tienen mejores condiciones topográficas y climáticas. Los espacios urbanos libres (que ya son bien pocos) no muestran prácticamente ningún aprovechamiento social y se mantienen como mangas cercadas con alambre de púas, prácticamente abandonadas ya que ni personas, ni animales, ni plantas se benefician de ellas. El resto de la estructura regional representa una "mezcolanza" de usos comerciales, industriales, culturales, etc. Esto es lo que puede esperarse como manifestación física del sistema liberal clásico (*laissez faire*) basado en un individualismo primitivo, con unas leyes de competencia moldeadas en las concepciones evolucionistas de Darwin (supervivencia del más fuerte) que, si bien pueden tener validez para el mundo animal, resultaron evidentemente inferiores para la sociedad humana.

Existe, naturalmente, la alternativa de soluciones planificadas en una de las cuales el criterio básico es el de dar la prioridad en el uso del terreno a la vivienda y el empleo. En tal caso se toman para uso residencial las zonas que ofrezcan las mejores características para la población (por topografía, clima, orientación, etc.), y se localizan en ellas las comunidades residenciales, las cuales habrán de diseñarse buscando densidades, agrupaciones y tamaño óptimos de acuerdo con la meta de obtener el desarrollo humano ideal. Entre esas características mencionemos siquiera dos que han sido motivo de estudios relativamente completos en otros países: el tamaño óptimo y la relación armoniosa de las estructuras vecinales.

Sobre estos dos aspectos se expresa como sigue el arquitecto Hugh Owen: "Una área residencial debe tener identidad propia y dar a sus habitantes la sensación de que les pertenece. Esto requiere dos condiciones: tamaño razonable y unidad"<sup>8</sup>. En cuanto al tamaño, opina Owen que una población de 3.000 personas es muy grande para dar la sensación de solidaridad vecinal que se busca y cree que el tamaño óptimo está en grupos vecinales de 300 a 1.000 personas. Otros opinan que se puede llegar fácilmente hasta los 5.000 o más habitantes.

En relación con los aspectos de la ordenación de las estructuras vecinales, hace Owen las siguientes observaciones:

**Intimidad:** "El sentido de la intimidad no depende necesariamente del tamaño del núcleo sino del logro de una escala acertada entre las unidades y el conjunto".

**Sentido de recogimiento:** "Debe crearse la sensación de que se está en un espacio. . . Este sutil aspecto del diseño depende de las relaciones de los edificios entre sí, y del diseño de los parques circundantes".

**Espacios entre edificios:** "Los espacios entre las paredes externas de los edificios pueden tener la misma cualidad de

<sup>8</sup> Owen, Hugh: "The design of housing groups and urban spaces". *Community Planning Review*, Canadá. Vol. V, Nos. September, December.

identidad que los espacios interiores, siempre que se les reconozca en el diseño”.

**Diversidad vs. monotonía:** “La monotonía se produce por la repetición sin fin de la unidad. No existen puntos focales que retengan la atención. Esto sucede especialmente en calles largas y rectas de un plan rectangular”.

**Informalidad:** “La informalidad se obtiene cuando no se percibe la intención de un plan y las partes componentes no forman esquemas rectangulares. Esto requiere la mayor habilidad del diseñador”.

Una vez que se hayan seleccionado las mejores localidades de la región para los grupos residenciales, se procederá a hacer la localización de las áreas de otros usos necesarios para el bienestar de la población y entre los cuales están los siguientes: educación, industria, servicios generales, transportes, recreación, etc. Estos estudios son indispensables para la formulación de una política seria del desarrollo urbano.

## F. — POLOS DE DESARROLLO

El estudio de las ciudades se ha venido ampliando gradualmente, pasando de los criterios iniciales de tipo puramente físico y centrado en aspectos arquitectónicos o de ingeniería de un determinado núcleo urbano, avanzando hacia el enfoque de la ciudad como centro vital de una región geo-económica que incluye las áreas agropecuarias y ecológicas vecinas (Geddes) y llegando al concepto del “sistema de núcleos urbanos” dentro de la estructura geográfica y social de toda una nación o de un continente.

El primero en tratar los núcleos urbanos como un sistema conjunto parece haber sido el geógrafo alemán Christaller en 1933 y sus ideas y modelos han sido perfeccionados luego por Bertalanffy (1951).

Dentro de nuestro modelo o visión global de la planeación y el desarrollo (**urbanismo**)<sup>1</sup>, se acepta y promueve la fórmula de estudio de las ciudades como sistema conjunto que debe armonizarse con otros dos grandes sistemas de usos del terreno que son el de las actividades primarias (agricultura, ganadería, minería, silvicultura . . .) y el de las zonas ecológicas que deberán mantenerse en su estado natural a perpetuidad. Este modelo global se completaría con los sistemas o espacios ocupados por el agua y el aire los cuales requieren atención especial para evitar o reducir su contaminación.

<sup>1</sup> Término que se deriva de Orbe por contraste con urbanismo, que se deriva de Urbe.

El conjunto o sistema de los núcleos urbanos reconoce toda una serie de grados o jerarquías que van desde la gran unidad metropolitana hasta el pequeño núcleo que sirve a una remota zona agropecuaria, pasando por ciudades intermedias de diversos tipos, como serían ciertos centros educativos, recreativos, portuarios o mixtos muy conocidos.

Este sistema de los núcleos urbanos es y será siempre flexible, dinámico por contraste con un sistema predeterminado y rígido. O sea que las ciudades del sistema van cambiando continuamente y pueden lo mismo llegar a crecer y a mejorar su clasificación jerárquica o también puede decrecer y aun llegar a desaparecer con el tiempo.

Más aún, dentro de este sistema dinámico han de aparecer nuevos núcleos ya sea por acción predeterminada o por generación espontánea que obedezca a circunstancias no previsibles (o no previstas) como la aparición de nuevos depósitos minerales (Cerro Matoso) o de nuevos medios de transporte o de nuevos lugares recreativos (playas, selvas, etc.), que se ponen de moda esporádicamente.

Dentro de esa posibilidad de los nuevos núcleos urbanos merece especial atención la creación de los llamados polos de desarrollo.

Parece que la primera mención del concepto de "Polos de Desarrollo Económico" se debe a Françoise Perroux en un artículo publicado en 1955 en el cual señala el hecho empírico de que "el crecimiento económico no se presenta en forma universal en un momento dado sino que aparece en ciertos puntos o polos de desarrollo con intensidad variable..."<sup>2</sup>

En realidad la tesis de Perroux se refería principalmente al problema del crecimiento desigual entre diversos sectores de la economía y entre las industrias de esos sectores, de suerte que se puede señalar el caso de las que ella llama "industrias claves" o sea aquellas que "inducen en la economía un crecimiento del producto nacional mayor que el crecimiento de la producción en dicha industria".

<sup>2</sup> "Note sur la Notion de Pole de Croissance". *Economie Appliquée*, 1955.

Solo en forma incidental se refiere Perroux al significado "espacial" de los polos de desarrollo ya que para ella la función del espacio en la economía es principalmente la de acercar o alejar la interacción entre diversas actividades económicas y la de crear el factor renta por concepto de una localidad deseable.

Para los planificadores urbanos y regionales el concepto de polo de desarrollo se ha de tratar en dos direcciones diferentes: por una parte se sugiere el estudio histórico que explique la formación de los polos de desarrollo que existen actualmente en un país o en una región. En el caso de Colombia los polos más notables han sido Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, los cuales, por razones diversas (y no predeterminadas) han alcanzado posiciones de eminencia dentro de los sistemas urbanos de sus respectivas áreas de influencia.

Por otra parte, se presenta el campo de estudio relativo a la "creación" de nuevos polos urbanos que se diseñan y sitúan en forma preconcebida con miras a estimular el desarrollo socio económico en regiones atrasadas y a mejorar, por lo tanto, las condiciones de equilibrio interregional y de oportunidad para las poblaciones marginadas.

La hipótesis básica de los "nuevos" polos de desarrollo ha sido enunciada así:

"Polo de desarrollo es un centro urbano que muestra un crecimiento acelerado a tal punto que ese crecimiento se difunde hacia la región circundante y hacia las regiones más atrasadas del país"<sup>3</sup>.

Existen, desde luego, dudas sobre la efectividad de esta hipótesis y aquí estudiaremos las principales de ellas, a saber:

- a. ¿Cómo se justifica la tesis de un crecimiento regionalmente balanceado?
- b. ¿Cuál es el verdadero impacto de los polos urbanos en su región circunvecina?

<sup>3</sup> Regional Science Seminar, University of Pennsylvania. (Mimeogr.) 1967.

c. ¿Cómo puede localizarse acertadamente un nuevo polo de desarrollo y asegurarse su crecimiento autónomo en el futuro?

a. ¿Cómo se justifica la tesis de un crecimiento regionalmente balanceado?

La tesis del crecimiento económico equilibrado tiene opositores muy serios tanto desde el punto de vista espacial como, principalmente, desde el punto de vista económico. En el primer caso se argumenta que como los países en desarrollo tienen escasez de recursos para inversión deben emplearse éstos preferencialmente en los sitios donde ya existen infraestructuras importantes y donde ya se reúnen condiciones de aglomeración que pueden dar un rendimiento marginal mayor a las inversiones.

Esta ha sido la fórmula preferida en Colombia hasta hoy, guiados por una tendencia de tipo capitalista clásico que busca ante todo una rentabilidad monetaria o contable sin tener en cuenta la realidad de los costos sociales. Es así como se explica la concentración de los recursos bancarios en las cuatro ciudades mayores del país (y fundamentalmente en Bogotá) lo cual marcha paralelo con las inversiones privadas en diversas actividades especialmente de comercio, industria y construcción. Esta concentración de recursos privados se ve reforzada por la correspondiente concentración de recursos y servicios oficiales como los de educación secundaria y universitaria, hospitales, seguros sociales, servicios de agua, energía, comunicaciones, planeación, etc.

La tesis del desarrollo concentrado en unos pocos núcleos urbanos fue apoyada por estudios teóricos como el llamado "Operación Colombia" del doctor Lauchlin Currie.

Desde el punto de vista puramente económico los principales opositores del "Desarrollo Equilibrado" han sido A. Hirshman<sup>4</sup> y P. Streeten<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> *The Strategy of Economic Development*. New Haven, op. cit., 1958.

<sup>5</sup> *Unbalanced Growth*. Oxford Economic Papers, 1959.

El primero basa su tesis en la opinión (muy respetable) de que el factor más escaso en los países subdesarrollados es la capacidad de las gentes para tomar **decisiones racionales** en materia de inversiones y por tanto sugiere que se dejen establecer unos desequilibrios tales que se hagan casi obvias las decisiones de quienes tienen a su cargo el manejo de las inversiones.

El segundo sugiere que la presencia de fuertes desequilibrios es necesaria para romper el "Status Quo" de las economías subdesarrolladas como sucedió en Inglaterra con la llamada Revolución Industrial.

Entre los defensores de la tesis de desarrollo equilibrado o balanceado se destaca Allin Young quien sostiene que los incentivos para la inversión que genera desarrollo están limitados grandemente por el reducido tamaño de los mercados en los países subdesarrollados y sugiere, por lo tanto, esfuerzos simultáneos en muchos sectores industriales para inducir mayores demandas intersectoriales. Esta tesis ha sido ampliada y complementada por R. Nurske<sup>6</sup> y W. A. Lewis<sup>7</sup>.

En realidad las discrepancias entre estas dos corrientes de teoría no son críticas pues, en último análisis, ambas aceptan la resultante de un estado final de equilibrio o sea de desarrollo general. La diferencia es fundamentalmente de "Programación" (timing) en el sentido de que unos favorecen la aparición de desequilibrios temporales que a la larga van a superarse.

En esas condiciones la polémica entre quienes favorecen un desequilibrio espacial "provisional" y quienes buscan desde ya el acercamiento al equilibrio espacial (que nunca llegará a ser perfecto) pierde importancia, y en cambio, aparece más necesario tratar de clarificar puntos como los que siguen a continuación.

<sup>6</sup> "Some International Aspects of the Problem of Economic Development". *American Economic Review*, 1952.

<sup>7</sup> "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor". *The Economics of Underdevelopment*, Agarwala Singh (Eds).

b. ¿Cuál es el verdadero impacto de los polos urbanos en su región circunvecina?

Para facilitar el análisis en este punto conviene aclarar que entendemos por desarrollo espacialmente equilibrado aquel que permita a la población alcanzar niveles de vida adecuados en cualquier parte del territorio. Estos niveles de vida pueden ser directamente proporcionales (como primera aproximación) a los niveles de ingreso familiar o personal, pero desde ahora podemos sugerir que esa relación no es exacta. Antes bien, es probable que la localización espacial permita a muchas personas disfrutar de "condiciones de vida" mejores en conjunto que otras personas con mayores ingresos pero localizadas en medios más adversos.

Los gráficos adjuntos tratan de explicar visualmente estos conceptos: las curvas de la figura 1 muestran una posible distribución (promedia) de los ingresos familiares a lo largo de una línea o "corte" regional: en la parte superior se muestra la forma de distribución que parece más corriente en un país subdesarrollado como Colombia en donde el contraste es muy acentuado entre los bajos niveles de ingreso de quienes viven en zonas remotas (actividades primarias) y quienes viven en zonas urbanas. En la parte inferior de esa gráfica se muestra el ajuste que puede esperarse en la distribución geográfica (o espacial) de los niveles de ingreso a medida que se crean nuevos polos urbanos (B,C) y que se mejora el ingreso familiar o personal en las zonas rurales o interurbanas.

El gráfico 2 muestra un posible ajuste final en materia de bienestar o "condiciones de vida" que pueden implicar una mejora adicional a los habitantes de zonas periféricas si se tiene en cuenta que, después de que se les mejoren ciertas condiciones básicas de servicios y de ingresos, aun pueden disfrutar de ciertas ventajas relativas principalmente en materias como la salud ambiental y estabilidad familiar que suelen fallar en ciertas zonas urbanas congestionadas y deterioradas física y moralmente.

Para alcanzar esas condiciones mejoradas de los habitantes en zonas y regiones periféricas es necesario (obviamente)

GRAFICO 1

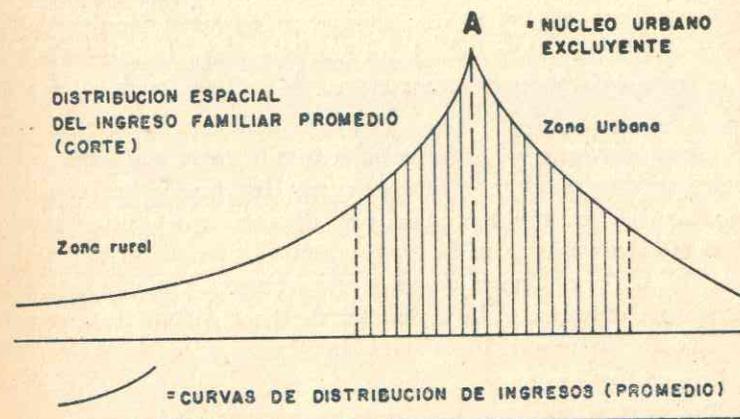
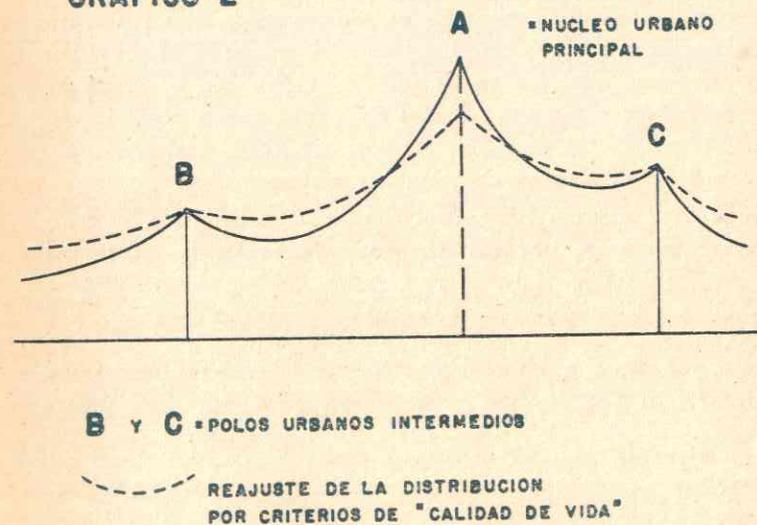


GRAFICO 2



complementar el impacto de los mejores servicios y mejor acceso a bienes industriales que se logra en virtud de los nuevos polos urbanos (y de la mejor distribución general de los núcleos urbanos intermedios en todo el territorio) con el impacto de mejores condiciones económicas y técnicas para las actividades primarias. Aquí aparece clara la interrelación que debe existir entre una política de reforma urbana y una de reforma agraria.

Aquí conviene, además, señalar que la correlación entre los polos de desarrollo y su área circunvecina puede no ser directa. Por una parte el potencial real de consumo de una población rural periférica suele ser pequeño en relación con la capacidad de producción de un polo urbano de suerte que este tiene que contar con la distribución de sus productos no solo dentro de su región inmediata sino hacia otras regiones más o menos distantes.

Por otra parte, puede y suele suceder también que la producción de ciertas zonas agropecuarias no la absorba el polo urbano que forma parte de su región geográfica sino que sea despachada a otros polos urbanos distantes. Tal sería el caso de muchas zonas algodoneras de Colombia que envían su producción a centros textiles distantes, como también de zonas productoras de maíz, cebada, etc., que despachan a centros de consumo en regiones distantes.

Estos aspectos han sido bien analizados por V. Nichols quien sostiene, por las razones anteriores, la necesidad de estudiar los polos urbanos dentro de un sistema conjunto abierto y ajustable como lo sugiere Bertalanffy.

**c. ¿Cómo puede localizarse acertadamente un nuevo polo de desarrollo y asegurarse su crecimiento autónomo en el futuro?**

Entre las causas que han promovido en el pasado la formación espontánea y el crecimiento de núcleos urbanos que han llegado a convertirse en grandes centros económicos o sociales hemos mencionado las principales como son localización en algún punto estratégico para el transporte (puertos fluviales, marítimos, aéreos) o para la concentración de

algunos productos y su elaboración (centros mineros, azucareros, cafeteros); la aparición de algunos factores de atracción social como los centros turísticos (Santa Marta), educacionales (Popayán) y religiosos (Chiquinquirá); y la existencia de ciertos grupos humanos con especiales capacidades para la actividad creativa como podría decirse de casos como los de Medellín y Bucaramanga.

Si se quiere llegar a la creación preconcebida o intencional de nuevos polos urbanos que lleguen a convertirse en motores de desarrollo regional como los que hemos mencionado, parece apenas lógico que se trate de reunir uno o varios de los factores que sirvieron de base a aquéllos.

En muchos casos el factor principal será el de localización estratégica para la recolección y elaboración de algunos productos primarios existentes en la región: tal será sin duda el caso de futuros polos urbanos en Tumaco y Urabá (elaboración de maderas) o de Cerro Matoso y Cerrejón (extracción de minerales).

En otros casos se trata de crear o de desarrollar polos de servicios para aprovechar condiciones especiales que miran a futuras demandas de la población nacional y extranjera especialmente en materia de turismo y de observación ecológica (Leticia, Sierra Nevada de Santa Marta, playas y zonas pesqueras de Bahía Solano, etc.).

Finalmente, se ha de tener en cuenta la existencia de grupos humanos de altas calidades morales e intelectuales que les permitirían contribuir a la formación de polos industriales, especialmente para actividades que requieren abundante mano de obra capaz de adquirir entrenamiento y organización para tal fin y entre esas regiones se pueden mencionar desde ahora el Oriente Antioqueño, la región del Guavio (Cundinamarca) y otras regiones similares en el Huila, Nariño, Caldas, Boyacá y Santander.

Todo esto quiere decir que es necesario preparar estudios regionales serios que permitan identificar situaciones ideales para futuros polos de desarrollo con base en las oportunidades de transporte, de materias primas, de recursos turísticos

y de potencial humano como las que se han mencionado en forma preliminar.

Con base en esos estudios de tipo regional se deberá proceder a los diseños más específicos de los nuevos polos urbanos (industriales o de servicios), los cuales deberán dotarse de las facilidades necesarias para asegurar su funcionamiento inicial y su expansión o consolidación futura.

En este punto conviene tener en cuenta que no existen dogmas en materia de tamaño óptimo o indispensable para asegurar la supervivencia de esos polos de desarrollo o de equilibrio regional. Si bien existen diversas opiniones generales en esta materia como la de quienes creen que un polo urbano necesita una población no menor de 500.000 habitantes para poder subsistir ante las fuerzas de atracción de los grandes polos metropolitanos, existen también otras tesis aparentemente más sólidas que tienden a demostrar que hay otros factores tan importantes o más que los de la simple agregación numérica de habitantes para asegurar la supervivencia de los nuevos polos urbanos.

Uno de tales factores y quizá el más importante, es el de la eficiencia y comodidad que puede lograrse en los nuevos polos o núcleos urbanos si ellos se diseñan aprovechando las mejores técnicas modernas de planeación y de servicios. Este fenómeno se ha podido observar ya en muchas de las llamadas ciudades satélites que se han venido desarrollando desde tiempo atrás especialmente alrededor de Londres, París y Estocolmo y también en los municipios periféricos de las grandes ciudades industriales de Estados Unidos como Boston, Chicago, New York, etc.

Este aspecto es el de la llamada "implosión" o desconcentración de los grandes núcleos industriales y comerciales del siglo pasado para redistribuirse en verdaderas constelaciones de núcleos urbanos menores pero interrelacionados dentro de un área metropolitana o en verdaderas regiones megalopolitanas<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Jean Gottmann ha hecho un amplio análisis de una de estas regiones (*Megalopolis*, 20th Century Fund, N. Y. 1961). Pero creo preferible el término Megápolis (mil ciudades) al de Megalópolis (ciudad inmensa).

Esta realidad de la coexistencia e interrelaciones entre los polos urbanos de diverso tipo y tamaño nos hace volver al concepto de sistema de ciudades y al símil ecológico propuesto por Nichols en la siguiente forma:

"Si se adopta esta actitud hacia los nuevos polos urbanos se reduce la importancia de las discusiones sobre el tamaño óptimo de los mismos y de la creencia de que se requiere ese tamaño ideal para neutralizar el crecimiento de los núcleos metropolitanos... Aprovechando el símil biológico se encuentra que hay formas (o núcleos) subdominantes aun en el área dominada por el núcleo mayor.

"Obviamente el sistema urbano difiere en muchos aspectos del sistema ecológico y la supervivencia de una ciudad tiene alguna relación con su tamaño, pero no podemos pensar que los nuevos polos actuarán como directos competidores de las metrópolis dominantes. Ellos se desarrollarán paralelamente y contribuirán al mutuo equilibrio y prosperidad"<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Nichols, V.: *Growth Poles: Their Potential as a tool for Regional Development*, Reg. Science Research Inst. 1969.

### G. — PLENO EMPLEO: UNA ESTRATEGIA INTEGRAL

El informe de la Oficina Internacional del Trabajo preparado en 1970 para el Gobierno de Colombia explica que "el desempleo crónico . . . es el síntoma de una falla fundamental de todo el proceso de desarrollo" y una de las consecuencias de este hecho es que "inevitablemente tenemos que ocuparnos de cuestiones generales de desarrollo que abarcan una esfera muy amplia" sin que por esto se pueda pretender hacer frente en ese informe de todos los aspectos del problema nacional para entrar a formular el correspondiente plan de desarrollo del país<sup>1</sup>.

Sin embargo, es precisamente el primero y quizá el mayor aporte del trabajo de la OIT el de llamar la atención sobre la necesidad inmediata de reestudiar y redefinir las metas y políticas básicas del Plan de Desarrollo 1969-72 elaborado por la oficina correspondiente y que parecía orientarse fundamentalmente hacia una continuación rígida de los planes y programas de administraciones anteriores.

Uno de los puntos básicos que deberán examinarse está en la diferencia que existe entre desarrollo económico y desarrollo social<sup>2</sup>, diferencia que debe analizarse con todo cuidado

---

<sup>1</sup> Informe O. I. T. Hacia el pleno empleo, Ginebra, 1970, p. 3.

<sup>2</sup> M. Ospina H. "Bienestar económico y bienestar social". La República, febrero 20, 1960.

para evitar la continuidad de unos criterios unilaterales de la planeación y el desarrollo y para desembocar, oportunamente, en la concepción integral del desarrollo.

Es la misma observación que se ha hecho ya en otros países a los criterios de planeación puramente económica y materialista. En Puerto Rico se avanzó de esos criterios hacia los de una planeación que incorpore valores culturales y sociales como los de salud ambiental, educación, preservación del idioma español, del patrimonio histórico y desarrollo estético. En Francia esa crítica está resumida en las propias palabras del Comisario General del Plan para quien la tesis simplista de buscar la tasa de crecimiento máximo para la economía nacional "... menosprecia una determinada cualidad del desarrollo que, más allá de las magnitudes económicas, se vincula a valores éticos"<sup>3</sup>,

Otro aspecto fundamental para la reestructuración del Plan Nacional es el del equilibrio regional que ha sido expresamente planteado como uno de los propósitos del sistema de responsabilidad compartida de los partidos tradicionales colombianos.

Los términos empleados a este respecto en la Declaración de la Casa de la Moneda son suficientemente explícitos, a saber:

"Los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía, y para impedir que se ahonden se requiere una definida política de desarrollo regional que sea compatible con las necesidades de la expansión económica"<sup>4</sup>.

Ahora bien, esa condición de que la política de equilibrio regional sea compatible con las necesidades de la expansión económica nacional no solo es justa sino que es posible y, más aún la creemos indispensable para romper los círculos viciosos del actual momento socio económico de Colombia y

<sup>3</sup> Pierre Masse: *El Plan o el Antiazar*. Editorial Labor, Barcelona.

<sup>4</sup> Plataforma de la Casa de la Moneda, doc. cit.

es una de las bases de acción inmediata para entrar a resolver rápidamente los problemas del desempleo rural y urbano.

La Comisión Evaluadora ha estudiado con serio propósito los diversos capítulos del Informe y sobre cada uno de ellos presenta sus conclusiones y recomendaciones<sup>5</sup>.

Aunque esas conclusiones no pueden ser definitivas puesto que cada uno de los aspectos contemplados requiere mejor documentación estadística y, además, muchos de ellos están en estado de continua evolución y cambio, se espera que ellas sirvan para precisar mejor las metas, propósitos, objetivos y políticas que deben guiar al Gobierno en su esfuerzo por llevar al país a niveles superiores de desarrollo en todos los campos de la vida nacional.

Estas conclusiones, que deben revisarse y actualizarse continuamente, han de llevarse a los organismos de planeación públicos y privados para que se tengan en cuenta en la formulación de los correspondientes planes de cada entidad y de cada sector. La responsabilidad para el buen éxito de una política de pleno empleo no puede ser exclusiva del sector oficial, al menos en países democráticos como Colombia donde opera el sistema mixto de actividades privadas bajo la intervención y complementación del Gobierno.

Creemos que uno de los factores fundamentales para avanzar rápidamente hacia el desarrollo integral y el pleno empleo de nuestra mano de obra y de nuestros inmensos recursos naturales está precisamente en la capacidad del Estado para estimular la actividad creadora de los ciudadanos, y en la capacidad de la iniciativa ciudadana para recibir y hacer fructificar esos estímulos del Estado.

Dentro de esa política general de encauzar el desarrollo del país por medio de un Plan Integral al cual deben vincularse todas las regiones y toda la ciudadanía, se pueden señalar algunos programas generales que han de ser precisados oportunamente, a saber:

<sup>5</sup> Informe publicado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Bogotá, Imprenta Nacional, 1971.

## I. Programas de recursos naturales.

a) Delimitación de Areas Ecológicas que deben ser conservadas a perpetuidad por sus valores científicos y culturales para que ellos puedan ser conocidos y disfrutados por todas las generaciones de colombianos.

b) Aceleración del Inventario Minero para cubrir todo el territorio nacional y para abrir las posibilidades a las grandes inversiones nacionales y extranjeras de exploración intensiva y explotación industrial de los minerales.

c) Establecimiento o ampliación de los programas de estudio de los recursos ictiológicos de nuestros ríos y mares, base de la gran industria pesquera que deberá atender a mejoras en la alimentación de los colombianos y a exportaciones que refuercen nuestra balanza internacional.

d) Aceleración de los estudios forestales para determinar los potenciales de maderas, de pulpa y de otros productos de las selvas nativas o de bosques cultivados.

e) Ampliación y aceleración de los estudios de suelos para dar bases más serias a la Reforma Agraria y evitar así que se sigan despilfarrando recursos en proyectos sin la necesaria investigación y planeación.

f) Iniciación o ampliación de los estudios meteorológicos que cubran todo el territorio empezando por las regiones que requieran acción más inmediata para fines agropecuarios, de transporte aéreo y de control a la polución del aire.

## II. Programas agrarios.

a) Determinación de los usos agronómicos adecuados de los suelos en todas las regiones de Colombia con cálculo de las estructuras complementarias de riego, desagüe, vías, energía, etc. y con determinación de las formas de explotación más aconsejables para cada región o tipo de cultivo, sin depreciar el potencial de las vertientes andinas cuyo clima y condiciones para ciertos cultivos (entre ellos el café) son excepcionales.

b) Con base en los estudios anteriores y teniendo en cuenta el doble propósito de dar empleo pleno en el sector agropecuario y de mantener simultáneamente un máximo de producción para el consumo nacional y la exportación, se podrán definir unas políticas de crédito y de tenencia de tierras que debe comprender desde las pequeñas parcelas familiares de uso intensivo alrededor de los núcleos urbanos (verduras, frutas, flores, leche, gallineros, etc.), hasta las grandes unidades colectivas (privadas y oficiales) para producciones que requieren áreas extensas y homogéneas (caña de azúcar, algodón, tabaco rubio, ciertas ramas de la ganadería, etc.).

c) Estudio del potencial ganadero del país con miras no solo a atender la creciente demanda interna sino, especialmente, para desarrollar una importante industria de exportación.

## III. Planeación regional y programas urbanos.

Aquí se presenta de nuevo la oportunidad de insistir en la revisión del método de Planeación Nacional ya que hasta el presente, con muy pocas excepciones<sup>6</sup>, se ha venido trabajando exclusivamente con agregados estadísticos nacionales que no reflejan claramente las diferencias y las necesidades reales de las distintas regiones del país.

Este aspecto ha sido bien tratado en el Informe de la OIT ya que en diversos capítulos insiste en la urgencia de dar un marco regional a los planes y programas del desarrollo. Veamos algunas citas:

—“Quizá la conclusión general más importante es que la consideración coordinada de la distribución de la población debe formar parte integrante de la planificación del desarrollo”<sup>7</sup>.

—La delimitación de regiones para su planeación integral plantea problemas de tipo social, económico y geográfico. “Lo

<sup>6</sup> Planes Regionales de la C.V.C., del Oriente Antioqueño, del Chocó y pocos más.

<sup>7</sup> Informe O.I.T., op. cit. p. 103.

que sí quisiéramos sugerir es que en conjunto esas zonas deberán abarcar una gama suficientemente amplia de situaciones a fin de que los esfuerzos que se realicen correspondan también a los problemas del resto del país y que se tomen debidamente en cuenta las urgentes demandas que formulan las regiones menos desarrolladas del país para que sus problemas sean atendidos con prioridad”<sup>8</sup>.

—“Lo ideal sería, por supuesto, que esta actividad (planes regionales) se desarrollara simultáneamente con la formulación de un plan nacional para 1971-75. Sin embargo, sería poco realista esperar que todos o muchos de los departamentos cumplan esta misión, dadas las deficiencias de sus sistemas administrativos . . . ”<sup>9</sup>.

En consecuencia se requiere:

a) Formulación inmediata de Planes Integrales para todos los núcleos urbanos del país con base en los potenciales y necesidades de empleo de cada región.

b) Con base en esos planes urbano-regionales se formularán los respectivos programas de Vivienda, Renovación Urbana, Servicios Públicos, Vías, Escuelas, Centros Comerciales, Deportivos, Industriales, etc., lo que equivale a poner en marcha una verdadera Reforma Urbana Integral.

c) La confrontación de los programas de desarrollo agropecuario y de polos urbanos dará las pautas necesarias para la programación de las obras de infraestructura comunes como son las vías interregionales, plantas de energía, puertos, aeropuertos, etc., y los servicios regionales de Educación, Salud, Defensa y Justicia.

<sup>8</sup> Informe O.I.T., p. 112.

<sup>9</sup> Ibid. p. 307: En realidad se puede y se debe organizar los equipos de planeación regional que sean necesarios para acelerar este proceso. En el Senado se ha presentado el proyecto de ley por el cual se reglamenta esta labor (proyecto número 30, 1970).

#### IV. Programas inespaciales.

Estos programas, como su nombre lo indica, son aquellos que no requieren una referencia directa al espacio regional, como son los programas de Estructura Tributaria, Estructura Monetaria, Estructura Arancelaria y similares.

Estas materias se tratan con base en agregados estadísticos nacionales pero también son susceptibles de ajustes y exenciones de tipo territorial con miras a fomentar el equilibrio regional.

Un programa de este tipo es el del estudio de las necesidades de ahorro e inversión que requiere la estrategia del pleno empleo.

A pesar del esfuerzo de recopilación que se hizo para el informe de la OIT no se logró claridad sobre el volumen real del desempleo y el subempleo en Colombia.

Así es como se lee en una parte que el desempleo y el subempleo en la fuerza laboral urbana suman un millón de personas<sup>10</sup>, mientras que más adelante se presenta un cuadro discriminado para demostrar que tal situación representa el 25% de la fuerza laboral urbana<sup>11</sup>, (que se estima en 3 millones de personas) lo cual da la cifra de 750.000 personas sin empleo adecuado en las áreas urbanas.

En relación con el problema rural la vaguedad es aún mayor; “Para las zonas rurales, las estadísticas son aún más escasas e inciertas que para las ciudades . . . En ausencia de estadísticas indiscutibles solo quedan las conjeturas. Pero se puede empezar por tres grandes generalizaciones. La primera es que la situación rural varía mucho de una zona a otra . . . La segunda es que el empleo rural varía considerablemente según los meses . . . En tercer lugar, dada la naturaleza de la vida del campo, no tiene sentido muchas veces hablar de conceptos muy precisos aplicables a las ciudades como fuerza de trabajo activa o desempleo”<sup>12</sup>,

<sup>10</sup> Informe O.I.T., p. 13.

<sup>11</sup> Ibid. p. 18.

<sup>12</sup> Ibid. p. 23.

En estas condiciones es aceptable que tratemos de formular aquí un modelo preliminar del "desempleo" y del potencial de mano de obra futura (demanda de empleo) para hacer algunos cálculos, preliminares también, de las necesidades financieras del país, en esta materia.

El siguiente modelo de empleo se basa en datos estimados y simplificados, a saber:

a) Población total, en 1970 de 20 millones de habitantes y en 1980 de 30 millones.

b) Se utilizará el concepto de unidades familiares en lugar del cálculo de empleos personales tanto por la necesidad de simplificación como por razones de fondo que no es del caso discutir aquí. Se asume un promedio de 6 personas para la unidad familiar actual y se estima que este se reducirá a 5 personas en 1980.

c) La distribución del empleo por sectores se supone que evolucionará en la siguiente manera:

	1970 %	1980 %
Sector primario (agricultura, ganadería, minería, pesca, etc.)	50	40
Sector secundario (industria artesanal y manufacturera) ..	20	25
Sector terciario (transporte, comercio y otros servicios) ...	30	35

De acuerdo con las bases anteriores, la distribución de unidades familiares por sectores sería la siguiente:

UNIDADES FAMILIARES		
	1970	1980
Sector primario . . . . .	1'600.000	2'400.000
Sector secundario . . . . .	660.000	1'500.000
Sector terciario . . . . .	1'000.000	2'100.000
	3'260.000	6'000.000

El cálculo de la generación de empleo necesaria durante este período de 10 años sería como sigue, asumiendo las cifras de desempleo y subempleo en 1970:

	Desempleo y Subempleo 1970 (Por unidades familiares)	Nuevas unidades familiares	1980 Totales sectoriales
Sector primario . . . . .	500.000	800.000	1'300.000
Sector secundario . . . . .	200.000	840.000	1'040.000
Sector terciario . . . . .	500.000	1'100.000	1'600.000
	1'200.000	2'740.000	3'940.000

El estimativo preliminar de recursos financieros para atender a la creación de esas posibilidades de empleo para las unidades familiares lo basamos en cifras muy conservativas por unidad, así:

	Nuevas unidades familiares de empleo	Inversión por unidad (pesos 1970)	Inversión sectorial (millones \$ 1970)
Sector primario . . . . .	1'300.000	50.000	65.000
Sector secundario . . . . .	1'040.000	100.000	140.000
Sector terciario . . . . .	1'600.000	50.000	80.000
Totales . . . . .	3'940.000		249.000

Es decir, que los recursos de inversión para crear las oportunidades de empleo necesarias en los próximos 10 años se estiman conservativamente en 25 mil millones de pesos (constantes) por año.

Este problema financiero es uno de los más delicados de la planeación del desarrollo, no solo en Colombia sino en todos los países subdesarrollados y aun en muchos de los avanzados. De ahí el interés que está poniendo el país en proyectos de capitalización e inversión como el de Fondos Regionales de Ahorro.

El problema tiene también unos aspectos éticos y culturales de innegable trascendencia ya que inciden en los hábitos de consumo y ahorro de la población. Los países de la Europa Occidental, USA, el Japón y Australia han alcanzado sus

altos niveles de desarrollo con base en unas pautas sociales y culturales según las cuales su población sentía el deber moral y cívico de trabajar con intensidad, de consumir con moderación y de reinvertir sus ahorros en empresas y actividades de beneficio privado y público. Estas actitudes se lograron gracias a unas bases culturales y educativas aceptadas por la gran mayoría de la población.

En los países atrasados se carece de esas bases culturales o ellas no se han inculcado sino a sectores pequeños de la población por causas de un sistema educativo ineficaz y restringido. Por otra parte, en estos países los métodos modernos de comunicación y propaganda (radio, cine, prensa, televisión) han llevado con preferencia las imágenes de aspiraciones y hábitos de consumo de los países avanzados pero no han logrado inculcar los hábitos de estudio, trabajo, ahorro e inversión que fueron causa del desarrollo económico de esos pueblos.

De ahí la necesidad urgente de reestructurar a fondo el sistema educativo de Colombia con miras a equilibrar ese proceso de comunicación de demandas y expectativa con un proceso adecuado de formación ética y de capacitación para la producción económica. Al mismo tiempo, habrá que hacer más universal el acceso a esos procesos educativos como lo reclama el Informe de la OIT y como lo ha expuesto en forma clara el doctor Rodolfo Martínez Tono, Director General del Sena.

Estas mejoras del sistema educativo pueden y deben complementarse con otras medidas tendientes a facilitar el desarrollo de los recursos económicos que requiere el país, como son las medidas para mejorar la distribución de ingresos, salud, la eficiencia administrativa del Estado, la estabilidad monetaria, el acceso a mercados internacionales, la mejor retribución de nuestras exportaciones y el acceso al crédito interno y externo.

Sobre todos estos aspectos se presentan recomendaciones en el Informe de la OIT, y éstos se han complementado con observaciones de los miembros de la Comisión Evaluadora, pero cada uno de estos temas habrá de estudiarse con intensi-

dad y continuidad por grupos especializados permanentes que deberían establecerse con la colaboración y participación de los sectores oficiales y privados correspondientes. Solo en esa forma se podrá dar flexibilidad y mantener una continua revaluación a los planes y programas que se pongan en marcha para lograr el pleno empleo, que son los mismos del desarrollo integral que demanda Colombia.

En síntesis, el estudio y aprovechamiento óptimo de nuestros recursos ecológicos, mineros, agropecuarios e industriales y la cuantificación de las necesidades de la población en materias como la vivienda, educación, salud, vías y servicios públicos, indica que no hay razón para que se mantenga un estado de desempleo crónico en el país. En otras palabras, los recursos naturales de Colombia y las necesidades de su población requieren desde ya un empleo pleno de toda su población en edad laboral. No se justifica la existencia del desempleo en un país donde **hay tanto por hacer**, y los instrumentos indispensables para hacerlo son una planeación integral del desarrollo, una voluntad social y política de progreso acelerado y solidario y una labor inteligente de cooperación internacional.

## H. — HACIA UN MODELO ECONOMICO OPTIMO

### a) Elementos básicos del modelo.

Son innumerables los estudios, informes y artículos que se extienden, con todo tipo de vocabulario, sobre la tesis de que las estructuras económicas de Colombia (y de casi todos los países del mundo) son malas. Pero se podrían contar con los dedos de la mano los estudios en que se plantee con seriedad cuáles son las formas adecuadas o las óptimas para tales estructuras.

Y como para actuar en forma positiva no basta con decir que algo está mal sino que es necesario decir cómo sería el modelo o diseño bueno hacia el cual se quiere avanzar, es hora de que pasemos de la fácil crítica destructiva a trabajar en el diseño de las condiciones óptimas que se buscan o desean.

En el caso de las estructuras económicas de un país o región parece que los aspectos más socorridos para la crítica y, en nuestro caso, para la formulación teórica ideal, son los de la distribución y volumen del ingreso, la estructura del consumo y otros aspectos concomitantes como el ahorro, la propiedad, el empleo, etc.

Puesto que las críticas al sistema económico suelen iniciarse alrededor de la distribución del ingreso entre los habitantes, parecería conveniente empezar por aquí la búsqueda de condiciones óptimas, pero resulta que casi todos los que se ocupan

de este aspecto se limitan a presentar ya sea listados de cifras o algunas curvas simplistas para mostrar las condiciones regionales (o nacionales) de tal distribución y no se atreven a decir cuál es la distribución óptima o ideal que debe buscarse. En Colombia el primer ensayo para pasar de la simple crítica negativa hacia una postulación de modelo teórico aparece en el Primer Plan Integral de Desarrollo del Oriente Antioqueño<sup>1</sup> y allí se postula como deseable una distribución con forma de campana (Gauss) en el histograma de Unidades receptoras vs. Niveles de ingresos (Fig. 1).

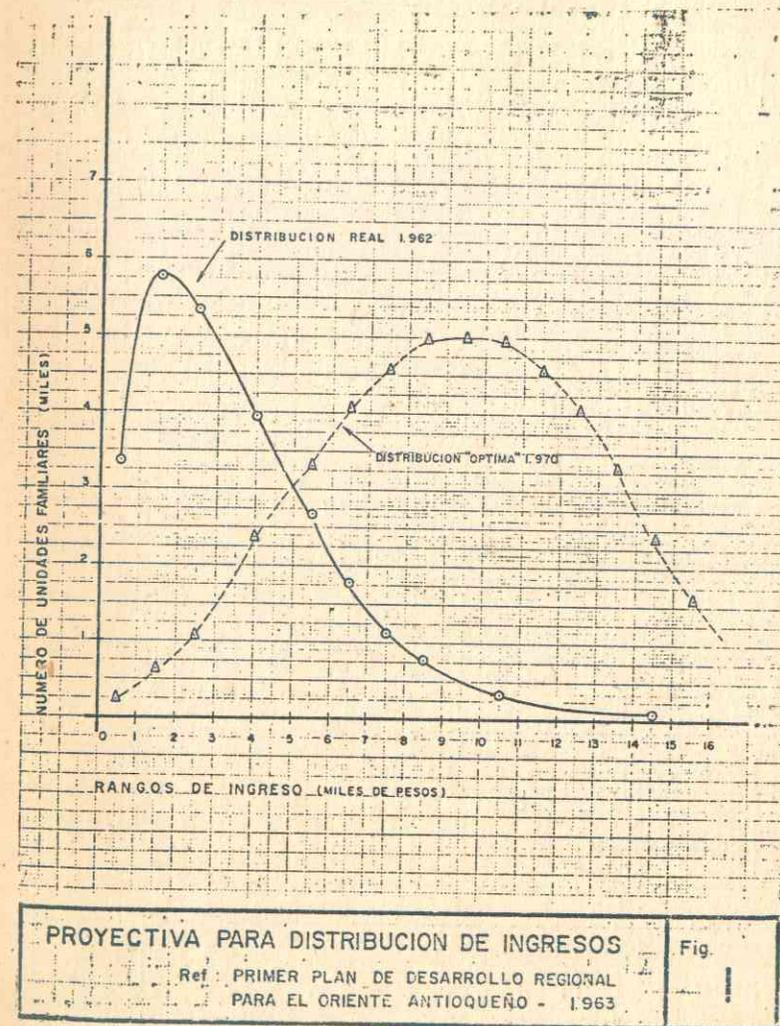
También se plantea en ese estudio la comparación de curvas histográficas entre Colombia y U. S. A. (como país industrializado) y se sugiere así la necesidad de hacer comparaciones no sólo en la "forma" de la distribución sino también en el volumen o cuantía de la misma (Fig. 2).

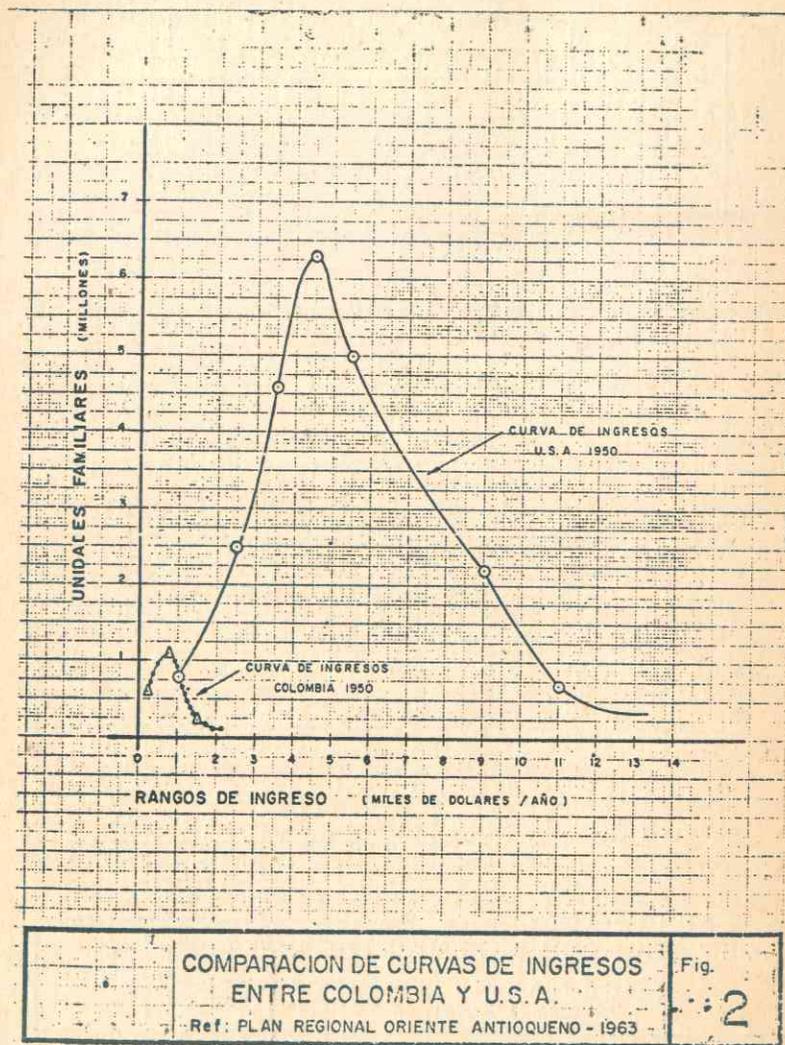
Al tratar de buscar simultáneamente condiciones óptimas de "distribución" y de "volumen" de ingresos podría pensarse (a priori) que la mejor fórmula es la que implica mayores ingresos globales y conviene, entonces, que analicemos con mayor atención este punto. Aunque más adelante se planteará más a fondo el tema de la interrelación entre los aspectos económicos del ingreso y sus efectos sociales y aun físicos, podemos adelantar aquí la pregunta fundamental en un enfoque integral, es decir, que supere la limitación del mero campo económico: ¿El ingreso para qué?

En nuestro concepto el ingreso no es un fin en sí sino un medio para alcanzar fines más altos como son los de permitir el desarrollo pleno de las capacidades del ser humano (físicas, intelectuales y morales) y la conservación de su dignidad personal y social. Con esta base podemos intentar la formulación de un marco de referencia para el problema del tamaño del ingreso al cual se le podría subdividir según los objetivos que deberá alcanzar, tales como los siguientes:

Nutrición, vestido, vivienda, salud, educación, recreación, movilidad, seguridad, comunicación (otros).

<sup>1</sup> Incoplan - Codesarrollo. Medellín, 1963.





Esta subdivisión de los objetivos parciales que deberán lograrse por medio de un mecanismo de "ingresos" nos permite avanzar en el señalamiento de unos niveles "óptimos" o al menos "básicos" para dicho ingreso personal. Así, por ejemplo, en materia de nutrición sabemos que las técnicas médico-fisiológicas permiten señalar con un alto grado de precisión los requisitos del ser humano para su nutrición óptima en términos de calorías, proteínas, carbohidratos, grasas, vitaminas, etc. Este tipo de información puede convertirse en unas Dietas Regionales que se pueden optimizar simultáneamente para los requisitos de nutrición de la población y para un costo mínimo. También esta metodología se ensayó en el citado Plan Integral de Desarrollo del Oriente Antioqueño.

En forma similar, aunque con menos precisión, pueden calcularse las demandas funcionales de las personas en materias tales como vestuario, vivienda, educación básica, salud pública y servicios públicos con los cuales se llegará a un estimativo de los recursos per cápita necesarios para atender esas necesidades y este sería el indicador del nivel de ingresos "básico" para una comunidad.

Sobre esa línea de ingresos personales básicos pueden establecerse o permitirse unas variaciones para tener en cuenta condiciones subjetivas de preferencias como sería el caso de quienes prefieran disfrutar de tiempo de ocio en lugar de aplicarse a trabajar "horas extras", y para atender también a realidades objetivas como las capacidades superiores de muchas personas que se observan en todos los campos incluyendo los deportes, el arte, la ciencia, la técnica, la administración, etc.

Una tercera condición para buscar la distribución "óptima" de ingresos podría ser el ajuste o correlación de los mismos con la edad del que los recibe, entendiendo la edad como factor relacionado con la experiencia y la capacitación. Esto significa, en otras palabras, una correlación de la curva de ingresos con las pirámides de edad y sexo del país o región y con los niveles de capacitación de los grupos correspondientes (o cohortes), hecho este que poco tienen en cuenta

los que se limitan a comparar condiciones de ingresos entre los países sin tener en cuenta las diferencias de sus condiciones demográficas y educativas (Fig. 3).

En este punto puede traerse a cuento la correlación entre ingresos y producción que se resume en la ecuación:

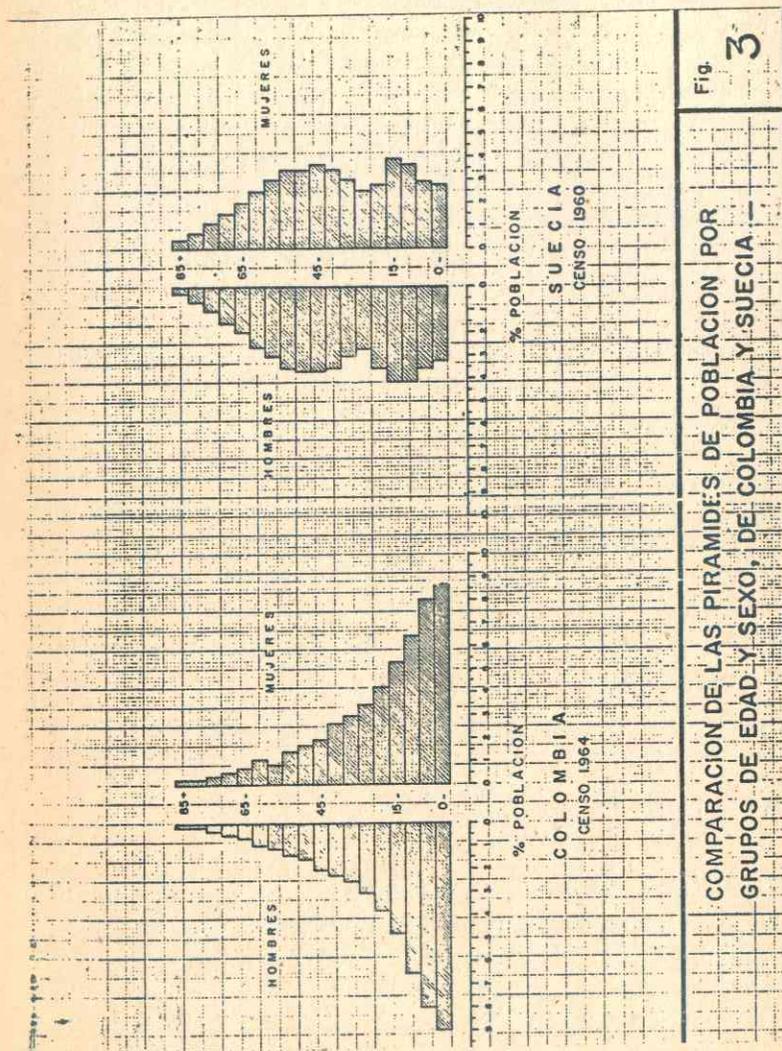
$$P = C + A$$

según la cual lo que produce una región o una persona debe equipararse con lo que consumen y ahorran las mismas.

Así resulta que una región tiene un bajo nivel de ingreso per cápita básicamente por tener un bajo nivel de producción y de allí resulta, igualmente, la tesis de quienes proponen que para mejorar las condiciones del ingreso es indispensable mejorar simultáneamente los niveles de producción. Esta verdad es evidente para las cifras promedio pero no impide las posibles mejoras "inmediatas" de la distribución real per cápita aun antes de que se logren aumentos globales de la producción. Este es el terreno favorito de las discusiones entre los llamados "desarrollistas" y "progresistas", discusiones que son fundamentalmente de tipo bizantino pues en la vida real es necesario atender simultáneamente a los dos aspectos, i. e., capacidad de ingreso promedio y curva de distribución de ingreso per cápita. Esto significa que el modelo teórico debe contemplar simultáneamente las necesidades de ahorro y capacitación de la región y el efecto de la distribución personal del ingreso y (por ende) del consumo.

Ya han observado varios tratadistas, aun algunos colombianos<sup>2</sup>, que las simples mecánicas de redistribución monetaria del ingreso no son siempre conducentes ni a una situación de mejora real en la distribución ni a un aumento en las condiciones promedio del ingreso y del nivel de vida.

<sup>2</sup> Los colombianos se limitan a citar a extranjeros como en el caso de M. Urrutia que presenta como "Lectura" los textos de R. French, *Lecturas sobre el desarrollo económico colombiano*. Fedesarrollo, Bogotá, 1974.



Es necesario, por lo tanto, operar simultáneamente sobre los procesos de producción y de consumo si se quieren lograr mejoras reales y permanentes en el nivel de vida y en la distribución del ingreso. El modelo que se sugiere permite señalar las necesidades globales de la región gracias a los cálculos de necesidades personales "óptimas" o al menos básicas. El volumen resultante de producción puede convertirse entonces en los objetivos básicos del sistema productivo y pueden diseñarse paralelamente unos niveles de producción adicional destinada al crecimiento del producto regional y del nivel promedio de ingresos junto con la estrategia adecuada de ahorro, inversión y balanza de pagos (interregional o internacional según el caso).

La formulación numérica de este modelo debe presentarse con los siguientes elementos:

- Proyecciones de población total;
- Proyecciones de población por cohortes de edad y sexo;
- Lista y cálculo de "consumos" básicos (u óptimos) per cápita o por unidad familiar (Fig. 4);
- Sumatorias (o productos) de población por consumos básicos;
- Proyecciones de capacidad regional de producción por renglones de la lista c);
- Análisis de faltantes o sobrantes en los renglones de producción para establecer una Balanza Interregional;
- Análisis del potencial de empleo correspondiente a los volúmenes de producción resultantes.

Al llegar a este punto del análisis aparecerá la necesidad de establecer unas políticas o normas sobre empleo. Tentativamente puede señalarse que ya no parece absolutamente indispensable u obligatoria una "estrategia" de pleno empleo en el sentido convencional que hoy se da al concepto<sup>3</sup>. Por

<sup>3</sup> Ej.: Hacia el Pleno Empleo. Oficina Internacional del Trabajo. Banco Popular, Bogotá, 1970.

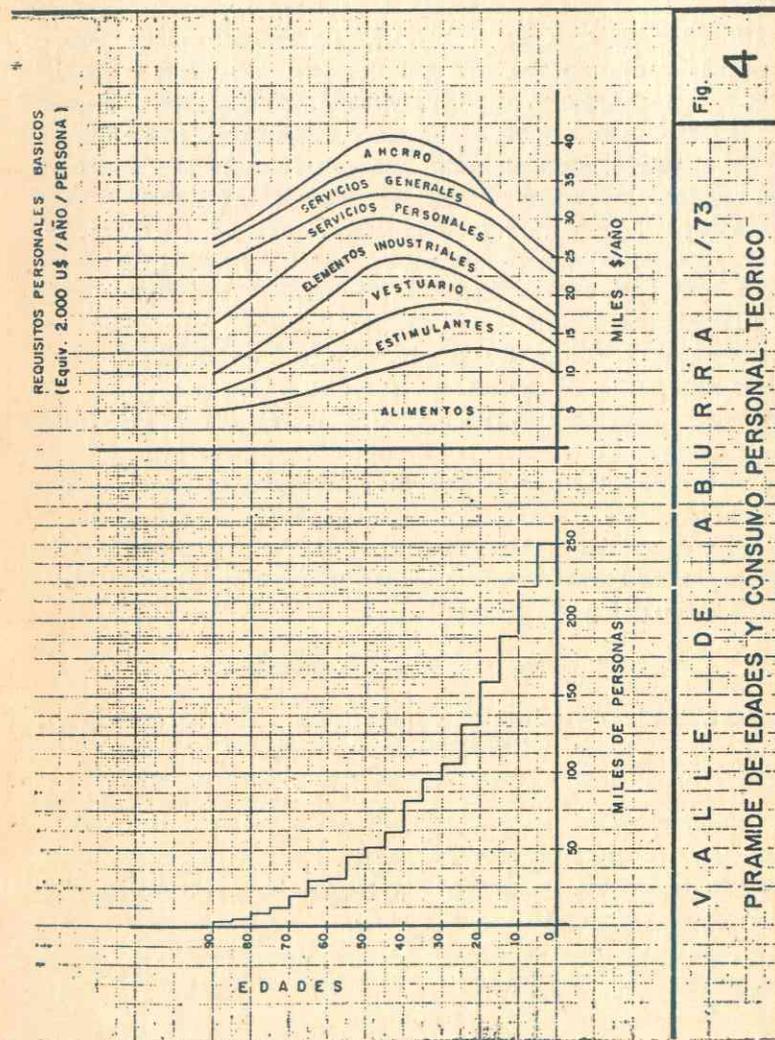


FIG. 4

V A L L E D E A B U R R A / 73  
PIRAMIDE DE EDADES Y CONSUMO PERSONAL TEORICO

lo menos en un modelo de largo plazo es necesario tener en cuenta los cambios profundos que pueden presentarse tanto en los métodos de producción (automatización) ... como en los hábitos de ocio y tiempo libre de trabajo económico el cual tiende a aumentar en los países avanzados.

En tales condiciones podría suceder que, o bien una parte de la población laboral no encuentre oportunidad de empleo "real" (que esté en realidad "sub-empleada") o bien que se establezcan mecanismos para distribuir el empleo (horas) a toda la población en capacidad laboral pero de tal suerte que haya grandes fluctuaciones de la cantidad horaria disponible para cada persona por razones "regionales" o "estacionales".

Este último fenómeno ya es bien conocido en muchos sectores agrarios donde el trabajo es intenso en ciertas épocas y muy esporádico en otras lo cual produce, por una parte, fuertes migraciones estacionales y, por la otra, claras situaciones de desempleo estacional o "tiempo libre" para el campesino residente el cual puede ocuparlo en trabajos ocasionales o en ocio.

El aspecto del ocio merece un tratamiento especial en otra parte cuando tratamos lo relativo al uso del "tiempo libre" en las sociedades del futuro <sup>4</sup>.

#### b) Confrontaciones del modelo económico.

Este modelo económico generalizado deberá confrontarse con otros "modelos" teóricos presentados por grupos tales como los sociólogos, urbanistas, educadores, ecólogos, etc.

Podemos empezar aquí con señalar algunas de las relaciones entre tal modelo económico con los que podemos llamar "modelos físicos" y dentro de los cuales merecen especial atención los que plantean los ecólogos. Quizá el mejor ejemplo concreto de este tipo de confrontación: (Ecología vs. Economía) lo podemos encontrar en el trabajo de grupo llamado Club de Roma, promovido por el industrial Aurelio

<sup>4</sup>Ref.: Sebastián de Grazia. Trabajo, Tiempo y Ocio. Tecnos, Madrid, 1966.

Pacei y preparado por un grupo de M. I. T. bajo la dirección del doctor Dennis L. Meadows <sup>5</sup>.

Entre los aspectos concretos de tipo ecológico que plantea este estudio podemos señalar aquí al menos dos que son suficientes para ilustrar las confrontaciones que sugerimos. El primero es el planteamiento de la limitación del recurso "tierra agrícola" a nivel mundial.

En una forma gráfica muy sencilla se presenta este fenómeno en la figura 5 y de allí se pueden deducir fácilmente las siguientes conclusiones:

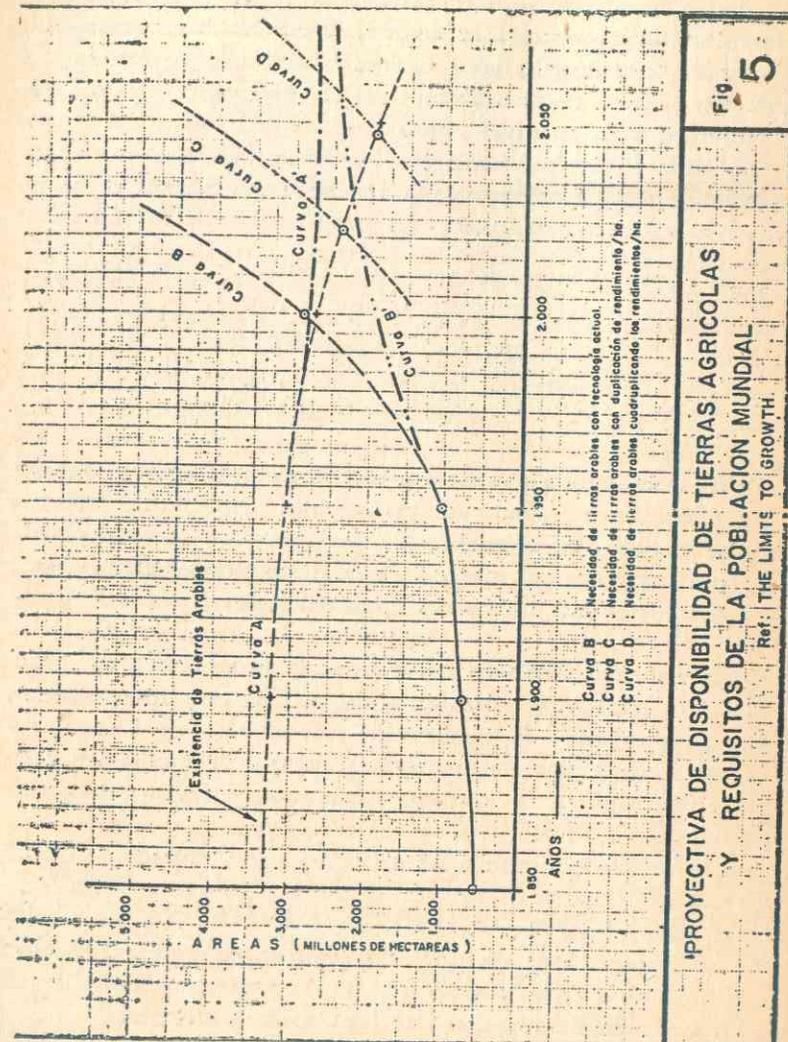
- a) Si continúa la tendencia actual de crecimiento de la población (con la correspondiente demanda de nuevas tierras cultivables, Curva B) y la tendencia de reducción en las tierras disponibles para cultivo (Curva A) se llegará al punto crítico de "saturación" del planeta hacia el año 2.000;
- b) Si se asumiera que los avances tecnológicos permiten duplicar de inmediato el rendimiento actual de las tierras cultivables, el momento crítico para este recurso podría aplazarse hasta el año 2.025. Si se lograra cuadruplicar tal productividad, la crisis se aplazaría hasta el año 2.050.

El resultado obvio de tal crisis sería una escasez insuperable de alimentos y materias primas de origen agropecuario, que causaría hambre y mortalidad masivas.

Unas estrategias lógicas para afrontar esta situación y aplazar indefinidamente la crisis resultante podrían ser las siguientes:

Deflección simultánea de las curvas de demanda adicional de tierras agrícolas (Curva B) y de la pérdida de las mismas por presiones urbanas o similares (Curva A). Lo primero, a su vez, podría lograrse por la aplicación simultánea de unas políticas racionales para equilibrar la población del planeta junto con las de aumentos acelerados de las ciencias y técnicas agropecuarias y de control de la expansión de tierras ur-

<sup>5</sup> The Limits to Growth. Universe Books, N. Y. (12th Prt.) 1973.



banas sobre tierras agrícolas. El efecto resultante combinado aparece sugerido en la figura 5.

La estrategia de reducir las presiones de usos urbanos y complementarios (especialmente en vías) podría lograrse por una combinación de relocalización de núcleos urbanos en zonas no aptas para usos agrícolas (por pendientes, suelos pobres, etc.) y las nuevas tecnologías que incluyen hasta ciudades flotantes en los océanos o quizá en la alta atmósfera<sup>6</sup>.

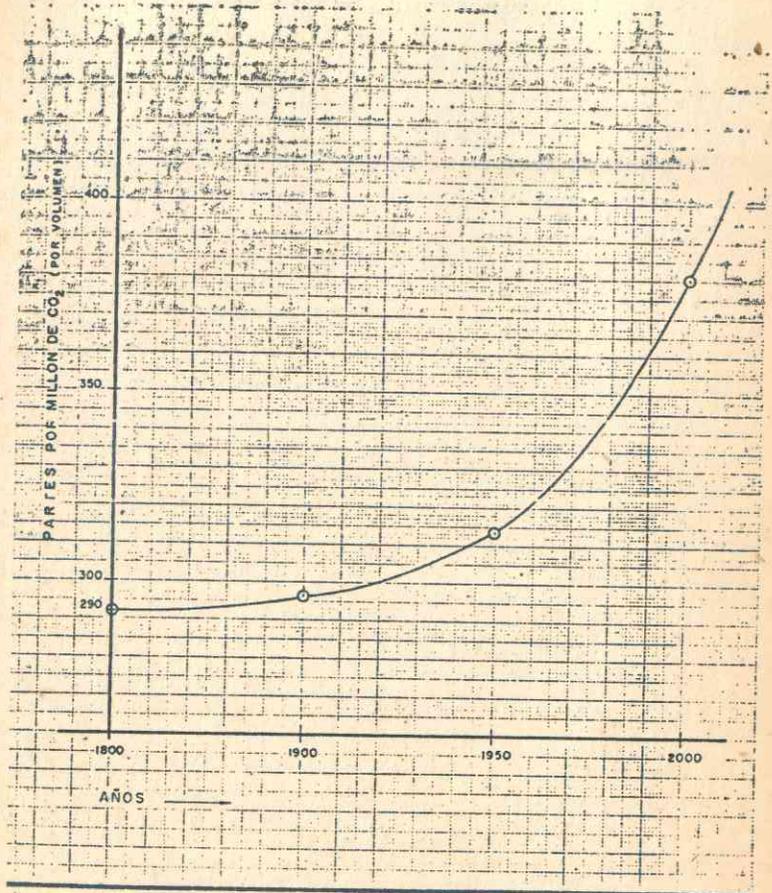
Otro ejemplo de la correlación Ecología-Economía se refiere a los efectos nocivos del acelerado proceso industrial sobre los ciclos biológicos del planeta. El caso concreto de la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera por causa de los diversos procesos de combustión, desde las plantas de energía térmica y atómica hasta los vehículos a base de gasolina y similares, se muestra en la gráfica de la figura 6. Otros procesos similares de contaminación del aire o de las aguas (mercurio, plomo, cloruros...) se combinarían para producir las curvas que aparecen en la figura 7, a pesar de que en ella se han duplicado las reservas conocidas de todos los recursos naturales actuales.

En esta figura se ve cómo y cuándo se producirá una crisis biológica por la concentración de contaminantes del medio ambiente, resultante de procesos industriales acelerados a las tasas exponenciales hoy vigentes en el mundo.

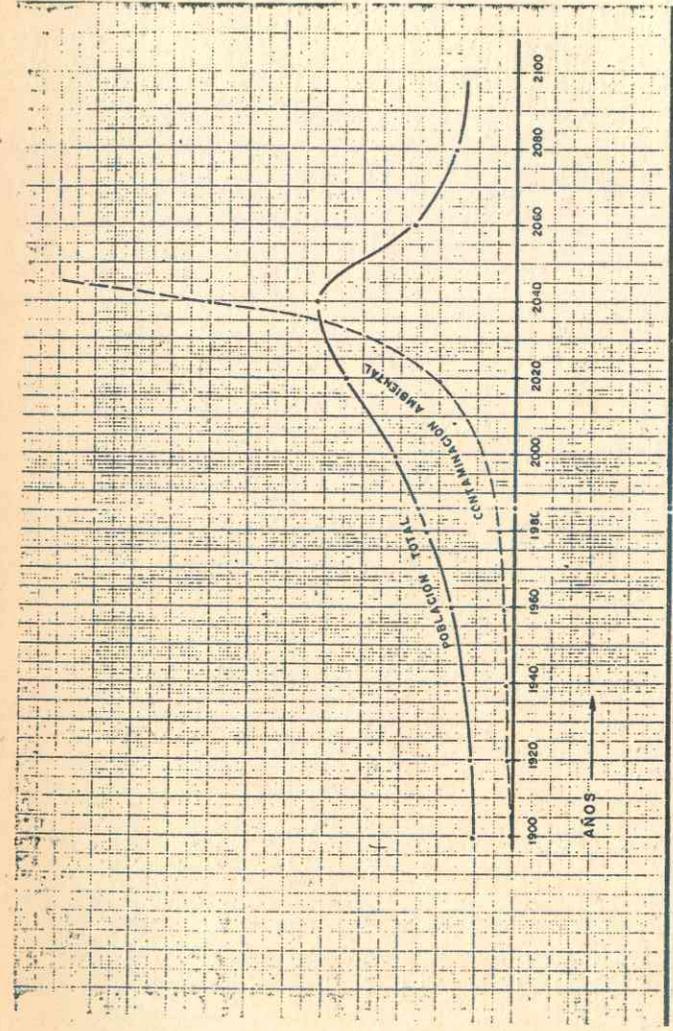
Las conclusiones del estudio por el Club de Roma pueden verse sintetizadas en la figura 8. Allí se muestra cómo, para poder superar la crisis del desarrollo que se plantea si continúan las tendencias actuales de la humanidad, es necesario adoptar sin tardanza una serie de políticas de racionalización del desarrollo como las siguientes:

1. Plena estabilización de la población mundial.
2. El consumo de recursos no renovables deberá reducirse (tecnologías de reciclaje...) a una cuarta parte de su nivel actual por unidad de producción industrial.

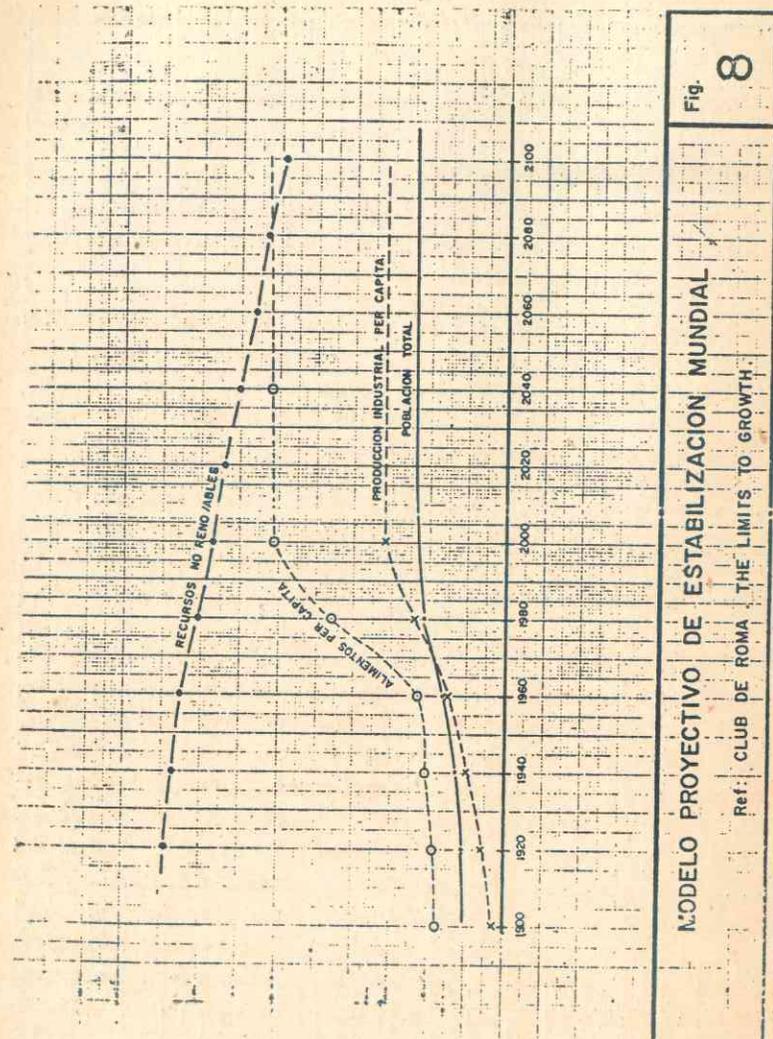
<sup>6</sup> Ya existen prototipos para ambos casos: Ejs. Proyecto de Kitukake, en el Japón (marina) y Skylab (espacial).



PROYECTIVA DE LA CONCENTRACION DE CO<sub>2</sub> EN LA ATMOSFERA . . . . . Fig. 6  
 Ref: THE LIMITS TO GROWTH.



PROYECTIVA DE CONTAMINACION AMBIENTAL VS. POBLACION TOTAL DE LA TIERRA Ref: CLUB DE ROMA, THE LIMITS TO GROWTH. Fig. 7



3. Modificación de los hábitos de consumo hacia mayor proporción de servicios, educación y cultura, y menos consumo proporcional de bienes industriales (a pesar de un notorio aumento absoluto del uso de estos bienes, per cápita).
4. Reducir la generación de contaminantes en los procesos industriales y agrícolas a una cuarta parte de su nivel actual por unidad de producción.
5. Reorientación masiva del capital hacia inversiones en el Sector Agropecuario para poder alcanzar niveles adecuados de nutrición humana.
6. Para evitar el deterioro de los suelos agrícolas, resultante de unas técnicas intensivas de explotación, se requerirán inversiones masivas en sistemas de control a la erosión y, también, el aprovechamiento de fertilizantes tales como los residuos orgánicos urbanos.
7. La reducción del capital para usos industriales se compensaría en parte con nuevas técnicas de diseño industrial que hicieran más durables y rentables los equipos e instalaciones de ese sector.

Entre las implicaciones importantes del estudio sobre Límites del Crecimiento para nuestro modelo económico está la posibilidad de señalar unas metas de crecimiento racionales y compatibles con un modelo de equilibrio mundial como el indicado atrás. Esto ayuda a resolver el difícil problema de formular un parámetro "máximo" a muchos de los consumos que no son susceptibles de guiarse por límites "óptimos" como, por ejemplo, el consumo de bienes industriales por oposición al consumo de alimentos. Asimismo, merece observarse la conclusión sobre invasión de tierras agrícolas por usos urbanos o similares la cual debe reducirse al mínimo. Esto demanda nuevos conceptos para el diseño físico urbano del futuro.

Hasta aquí veníamos señalando algunos aspectos de confrontación entre el modelo económico y los aspectos físicos

del desarrollo. Pasemos ahora a señalar algunas correlaciones entre lo económico y lo socio-cultural.

El problema quizá más difícil en este terreno es el de las implicaciones del modelo de ingresos ante el tema de la propiedad y la libertad de los individuos. Aunque teóricamente una política de distribución equitativa de ingresos puede llevarse a cabo tanto en un sistema de propiedad totalitaria (monopolio absoluto del Estado) como en un sistema de propiedad individualista del capital, existen algunos efectos de tipo social que deben analizarse.

El efecto de la concentración de la propiedad ha sido estudiado desde distintas posiciones. Así, por ejemplo, los abusos resultantes de una concentración individualista o liberal han sido claramente denunciados por los Pontífices quienes rechazan "... un sistema que considera el provecho como esencial motor del progreso . . . , la concurrencia como ley suprema de la economía, la propiedad privada como un derecho absoluto, sin límites ni obligaciones . . . ". Este liberalismo sin freno, que conduce a la dictadura, justamente fue denunciado por Pío XI como generador del imperialismo internacional del dinero <sup>7</sup>.

Los efectos de injusta opresión resultantes de este sistema de concentración de la propiedad en manos privadas se observan también cuando la concentración se hace a manos del Estado o de la Nueva Clase oficial que tan certeramente denuncia Milovan Djilas <sup>8</sup>.

Por tanto parece conveniente y necesario buscar unos modelos intermedios de la distribución de la propiedad que probablemente resultarán doblemente beneficiosos al permitir, a un mismo tiempo, una distribución de recursos que represente niveles de "independencia económica" ante las fuerzas sin moral tanto del "imperialismo del dinero" como de las dictaduras políticas de varios tipos (fascistas y comunistas) y unas mejoras reales en la distribución de ingresos. Un ejem-

<sup>7</sup> Paulo VI: *Populorum Progressio*, 1967.

<sup>8</sup> Milovan Djilas: *La Nueva Clase*.

plo de este tipo ha sido planteado por Clara Sandoval en el campo agrario <sup>9</sup>.

Finalmente me permito señalar un ejemplo de confrontación entre lo económico y lo cultural que se relaciona con el tema del tiempo libre para el ocio, la cultura y la recreación. Aquí puede hacerse la consideración de que las sociedades modernas deben estudiar los medios aconsejables para lograr, en un futuro más o menos próximo, unas condiciones generales de vida cultural que puedan compararse positivamente con los niveles alcanzados por civilizaciones anteriores tales como las de Asiria, Egipto, Grecia y otras.

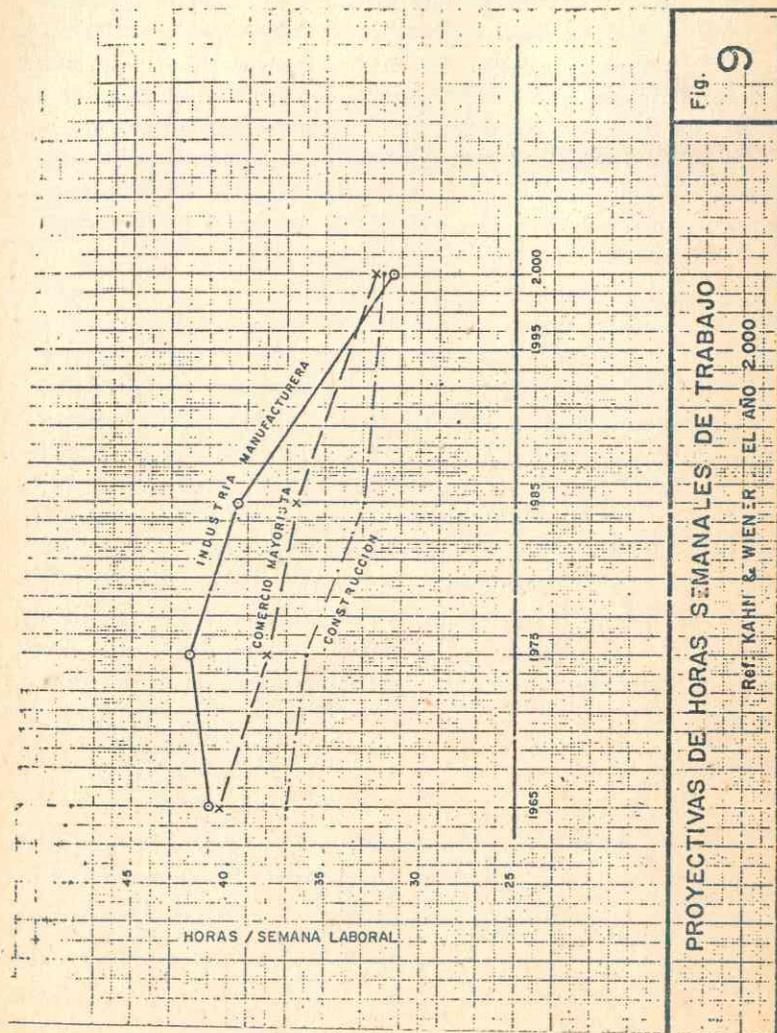
Esta comparación de condiciones culturales tiene, naturalmente, severas limitaciones por las diferencias de los lugares, estructuras sociales y niveles técnicos de esas civilizaciones pero permanece el hecho de que las sociedades modernas aparentemente no han logrado niveles de excelencia cultural comparables a los de aquellas sociedades antiguas que no disponían del abigarrado conjunto de bienes industriales de hoy.

Para el caso que nos ocupa podría pensarse que no todas las regiones del mundo (y entre ellas Colombia) estarían en condiciones de formar parte de la futura "civilización del ocio" sino que ésta se reserva para las naciones más desarrolladas del globo. Tal suposición podría respaldarse en ciertas proyecciones generales del Producto Nacional per cápita como aquella según la cual Colombia necesitaría 358 años para alcanzar el nivel actual de U. S. A., asumiendo tasas de crecimiento anual de 3.2 (por ciento) para la población y del 5 (por ciento) para el P N B <sup>10</sup>.

Por otra parte hay quienes creen, con Toynbee, que no queda en el mundo sino una verdadera "civilización" como consecuencia de la expansión técnica y política del mundo "occidental" la cual ha suplantado a las otras seis "civilizaciones" que todavía existían hacia el año 1500, o sea la Mu-

<sup>9</sup> Clara Sandoval: *Efectos de una distribución de la tierra sobre la distribución del Ingreso Rural*. C.I.D. Univ. Nacional, Bogotá, 1970.

<sup>10</sup> Kahn & Wiener. *El Año 2.000*. Emecé (1970) p. 202.



sulmana, la Hindú, la China, la Azteca, la Inca y la Ruso-bizantina.

En estas condiciones de "unidad global" puede entonces pensarse en la vinculación de Colombia a los fenómenos globales del empleo, el tiempo libre y el ocio, aunque sea por el mecanismo de la imitación que nos llevaría a aceptar jornadas laborales decrecientes como las que se muestran en la figura 9. Ante tal posibilidad debemos ir pensando seriamente en un gran esfuerzo educativo para preparar a nuestra población a fin de que haga un buen uso del "tiempo libre" y aprenda a enriquecerse moral y culturalmente.

PONENCIAS PARA PRIMERO Y SEGUNDO  
DEBATES A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS  
14, 23 Y 41 DE 1975 SOBRE REFORMA INTEGRAL  
URBANA, CONTROL DE ARRENDAMIENTOS  
Y DEFENSA DEL INQUILINO, Y NORMAS SOBRE  
VIVIENDA.

A. Genealogía de la ciudad . . . . .	168
B. La ciudad colonial . . . . .	172
C. De la Patria Boba a la República liberal . . . . .	180
D. La ciudad y el desarrollo . . . . .	186
E. La ciudad y el subdesarrollo . . . . .	195
F. El dedo en la llaga . . . . .	210
G. Notas y anexos . . . . .	229
H. Pliego de modificaciones . . . . .	244
Ponencia para segundo debate . . . . .	253

JORGE PERICO CARDENAS

Me han asignado ustedes la grave responsabilidad de rendir informe sobre los proyectos de ley en trámite, que se relacionan con un asunto de tan vastas magnitud y complejidad como la cuestión urbana. Constantino Doxiadis, el famoso urbanista griego recientemente desaparecido, creyó conveniente acuñar el término ekistica para designar el estudio de un fenómeno que sólo puede abordarse con el concurso de las más variadas disciplinas intelectuales. Yo he asumido la honrosa obligación con la devoción que demanda la desafiante empresa, convencido, como estoy, de la necesidad incuestionable de que el país tome, sobre la materia, decisiones que son inaplazables, más aún hoy cuando el reloj de la historia ha comenzado a marcar la hora del cambio social, con el que está comprometido integralmente no sólo el Gobierno del Presidente López Michelsen, sino de idéntica forma el Congreso de la República.

La importante iniciativa del Senador Mariano Ospina Hernández sobre reforma integral urbana, ha sido complementada en esta legislatura con las de los Senadores José Ignacio Vives, sobre vivienda, y Edmundo López Gómez, sobre control de arrendamientos y defensa del inquilino. Estos proyectos se han acumulado, como lo aconseja la técnica legislativa, con el propósito de unificar criterios y de evitar una

probable incoherencia de la legislación, en un campo de naturaleza tan delicada. El estudio se ha hecho más en relación con el problema global inherente a los proyectos que con el articulado de cada uno de ellos.

Tengo la impresión de que los distinguidos Senadores autores de las proposiciones están de acuerdo en aceptar que lo realmente interesante es el fondo de sus planteamientos y no la forma particular como se los aboque. Con esta salvedad procedo a estructurar la ponencia:

#### A. — GENEALOGIA DE LA CIUDAD

Para entender a cabalidad la importancia del fenómeno urbano, para comprender su significación en la sociedad global, para poder formular sugerencias sobre las medidas que sea necesario adoptar si se quiere que la ciudad cumpla un mejor papel en el desarrollo del país, se hace imprescindible disponer de una teoría de la urbanización.

#### ANTECEDENCIA

Las ciudades a través de la historia han sido a la vez recipientes y crisoles de las estructuras económicas y sociales. Las concentraciones urbanas han reflejado siempre, como el más nítido espejo, las aristas fundamentales de la sociedad que las habitó. Basta encontrarnos con las incipientes construcciones que en un principio sólo sirvieron de refugio a la comunidad en tiempos de guerra, o como lugar de periódico encuentro para la celebración de eventos religiosos o administrativos y que más tarde se convirtieron en asiento permanente de los jefes y los sacerdotes, para identificar en seguida el modo urbano de las sociedades primitivas. La significación

es la misma así se trate de un kral de las tribus sudafricanas, de un tambo en el Amazonas o de los vestigios de los Gorods eslavos.

#### CIUDADES DE LA ANTIGÜEDAD

Sin embargo, estas agrupaciones distan mucho de ser ciudades. El conglomerado al que damos tal nombre se distingue de los núcleos que lo precedieron por una característica particular: ser centro de producción y/o distribución de mercancías. Esta condición supone una manera de vivir totalmente diferente de la del sector rural y sólo comienza a verse realizada en las ciudades de antigüedad.

El más acabado ejemplo es el de Constantinopla (Nº 1). La ciudad imperial habitada por aristócratas latifundistas, magistrados, militares, sacerdotes, artesanos de mil oficios, comerciantes y esclavos, retrata muy adecuadamente la estructura económica y social que le corresponde. Ciertamente tenía la humanidad que haber recorrido buen trecho en el camino del progreso, logrando perfeccionar las técnicas de producción y los instrumentos de trabajo que hicieran factible una división de las actividades laborales reflejada en el florecimiento de diferentes oficios artesanales y agrícolas, en la extensión del intercambio de mercancías y en la aparición de la clase de comerciantes (mercatores, negociatores), para que la ciudad, como centro de producción y distribución, pudiera sentar sus reales en la historia. Alejandría, Antioquía, Edessa y desde luego Roma reflejan en su organización jurídica, en su configuración física y en las ocupaciones de sus habitantes, la estructura de la sociedad esclavista de su tiempo.

#### SIGLO IX

Las ciudades continúan expandiéndose después del ocaso de los imperios de Oriente y Occidente. Marsella, Clermont-Ferrand, Orleans, Burdeos, Lion, Downen, Nantes, Quentovic,

etc., etc., dieron muestras de gran vitalidad hasta cuando las invasiones del Islam en el Sur y de los Normandos en la parte Septentrional de Europa, ocasionaron la parálisis de la actividad comercial. Desaparecido el intercambio, cae la larga noche del siglo IX sobre las ciudades. Estas se deshabitan y empobrecen. Se produce no para el cambio sino para el autoconsumo. Los lugares urbanos que sobreviven se reducen a sedes episcopales, fortalezas militares, o centros administrativos. Se pregunta Pirenne si estas agrupaciones fueron ciudades propiamente dichas: "¿Existieron cités en medio de una civilización esencialmente agrícola como fue la de Europa Occidental durante el siglo IX? La respuesta a esta pregunta depende del sentido que se dé a la palabra cité. Si se llama de esta manera a una localidad cuya población, en lugar de vivir del trabajo de la tierra, se consagra al ejercicio del comercio y de la industria habrá que contestar que no". (Nº 2).

#### NUEVOS BURGOS

El eclipse termina con el renacimiento comercial de los siglos X y XI. Las "cités episcopales" y las fortalezas, llamados burgés por los germanos, particularmente los que gozaban de una ubicación favorable sobre las vías de comercio, comenzaron a ser invadidas primero por comerciantes y luego por artesanos. En esas poblaciones mercantiles a las que se designaba con diversas palabras (portus, suburbum, novus burgus, etc.) apunta el resurgimiento de la vida urbana, la que desde entonces, no ha vuelto a oscurecerse, sino que por el contrario parece signar cada día con luz más enceguedora el destino de la humanidad.

El comercio atrae hacia los burgos la producción artesanal, que estaba diseminada en el sector rural. Pirenne describe la población de los centros medioevales de la siguiente manera:

"Es evidente que no se componía exclusivamente de mercaderes. Debía incluir, junto a éstos a un número más o menos considerable de individuos empleados en el desembarco y transporte de mercancías, en el aparejo y aprovisionamien-

to de barcos, en la confección de vehículos, toneles y cajas, en una palabra, de todos aquellos accesorios indispensables para la práctica de los negocios... Se puede percibir claramente, desde comienzos del siglo XI una verdadera atracción de la población rural por la población urbana. Cuanto más aumentaba la densidad de ésta, más intensificaba la acción que ejercía a su alrededor. Para cubrir sus necesidades cotidianas necesitaba no sólo una cantidad sino una variedad creciente de gentes con oficio... hizo falta que vinieran de fuera los trabajadores de las profesiones más indispensables: panaderos, cerveceros, herreros, etc." (Nº 3).

El florecimiento de las ciudades induce el aumento de la producción; nuevas tierras se incorporaron vertiginosamente a la agricultura y a la ganadería, se incrementaron nuevos cultivos y se ensayaron nuevas especies. El desarrollo de las ciudades de esta época va mostrando, paso a paso, la cambiante estructura de la sociedad. Pero no solamente refleja las transformaciones sino que las precipita: la historia de las ciudades de la Edad Media es al mismo tiempo la historia del derrumbamiento del feudalismo. La difícil y lenta conquista de las instituciones municipales, de orden jurídico y administrativo, y la elaborada integración de los mercados nacionales apareja el desquiciamiento del poder de los señores de la tierra y la formación de los Estados nacionales.

Las ciudades han sido a la vez escenarios y protagonistas de la historia; no sólo en Europa, sino en nuestro propio suelo americano.

#### ¿URBANIZACION PRECOLOMBINA?

Desde luego la fundación de las poblaciones durante los períodos de la Conquista y la Colonia obedeció a los intereses de la Corona Española. Pero cabe preguntarnos si en cuanto a la localización de esos núcleos tuvo alguna influencia la urbanización precolombina.

El grado de desarrollo de la civilización Muisca, estaba muy lejos de compararse con el que encontraron los conquis-

tadores peninsulares en el Perú o en el Valle Central de México. Particularmente en este último, a fines del siglo XV, estaba culminando un proceso iniciado dos mil años antes y que constituía ya un auténtico sistema urbano, con flujos de mercancías y personas entre localidades de diferente importancia construidos en la dilatada extensión que tiene como centro el lago Texcoco y que para tal época podría haber tenido una población total próxima al millón de habitantes.

En el actual territorio de Colombia, el pueblo Chibcha, para hacer sólo mención de la comunidad de mayor desarrollo cultural, no había entrado en una etapa urbana propiamente dicha. Los pequeños núcleos urbanos estaban íntimamente vinculados a la producción del suelo, habiéndose ubicado en función de la cercanía de tierras aptas para cultivar mediante técnicas incipientes. Sin embargo, como podemos constatarlo enseguida, esas aldeas tuvieron gran influencia en la localización de las ciudades fundadas por los españoles.

## B. — LA CIUDAD COLONIAL

Generalizando se puede decir que existieron tres criterios básicos en la localización de las ciudades coloniales. Durante los primeros tiempos de la Conquista predominó el aspecto geográfico-estratégico, en la fundación de las poblaciones de la Costa Atlántica. Cartagena por ejemplo era un fuerte que, a la vez que garantizaba la comunicación con la metrópoli, servía de cabeza de puente para la ocupación del interior. Un segundo factor de localización y quizá el más importante de todos fue la abundancia de recursos naturales y de población indígena. Ciudades como Santa Fe y Tunja obedecieron a este criterio, que por lo demás coincide con la pauta de urbanización precolombina. En la Sabana de Bogotá y en la meseta andina además de climas sanos y de buenas tierras, se encontraba la mayor densidad de población indígena, la que constituía un inestimable recurso tributario, a través del sistema de repartimientos y encomiendas. Es interesante

transcribir las opiniones de Vicente Cortés Alonso en su estudio "Tunja y sus vecinos".

"La ciudad española fue fundada en 1539 sobre una falda fría a una altitud de 2.870 metros. Se prefirió este sitio al de un valle más templado, porque allí se encontraba el palacio de un cacique y como constaba en el acta de fundación 'había cantidad de caciques e indios y tierra suficiente para la sustentación de los españoles'. La ciudad hacia 1610 era el centro de control de 161 encomiendas, las cuales además de ser unidades de producción agrícola, representaban poblados tributarios de 80 a 2.000 indios" (Nº 4). Por último, fue también factor importante para la situación de las ciudades establecidas por los españoles, su proximidad a los ríos principales o al mar, con el fin de concentrar y embarcar los productos.

## EL REMANSO VIRREYNAL

Cuando nos estamos refiriendo al nacimiento de nuestras ciudades, no podemos escapar a la tentación de establecer comparaciones con los orígenes de las ciudades del Noroeste de Europa, tal como han sido señalados por Pirenne. Basados en los estudios de Morse (Nº 5), podemos indicar algunas diferencias entre las ciudades europeas y nuestras ciudades coloniales, así como también identificar similitudes entre éstas y las ciudades españolas, sobre las que sin duda se inspiraron:

a) Morse ha señalado la diferencia entre el carácter centripetista del origen de la ciudad europea descrito por H. Pirenne y el origen centrifugista de las fundaciones coloniales españolas en América. Mientras en Europa la ciudad de la Edad Media fue el producto de la concentración del comercio y la industria manufacturera, en América fue el lugar de arranque hacia la ocupación del interior. Vale a este respecto la tesis de Leonardo Pasquel con respecto a Veracruz. "No surgió como producto de un hinterland, es decir, del progreso habido en sus territorios circunvecinos, para dar salida a sus productos o comunicar a sus habitantes. Fue em-

plazada en cambio como consecuencia del *exterland*, o sea de la zona marítima externa, para servir de apoyo a la penetración española hacia el interior". (Nº 6);

b) En el origen del portus o nuevo burgo de Pirenne no tienen importancia las decisiones de personalidades destacadas, sino que fueron consideraciones geográficas o estratégicas las que hicieron confluir o coincidir a los comerciantes.

En la localización de ciudades de la Colonia, para cumplir objetivos predeterminados, tuvo enorme peso la determinación del liderazgo personal. Velásquez en Cuba, por ejemplo, escogió los sitios de las primeras ciudades "con juicio tan cierto, que las siete poblaciones primitivas han sobrevivido a todas las crisis económicas y políticas de la historia de Cuba". Lo mismo podemos aquí señalar con respecto a Jiménez de Quesada, a Pedro de Heredia, a Gonzalo Suárez, etc.;

c) La ciudad europea (Pirenne) es la ciudad mercantil y la ciudad mercantil-manufacturera. Nuestras ciudades coloniales fueron centros agro-administrativos;

d) Una última diferencia es en relación con la autonomía de las ciudades. En Europa la lucha por lograr la autonomía se confunde con la historia de las ciudades. Como con tanto acierto lo dice Morse, las ciudades de Europa no española conquistaron primero *La Pax Villae* y para extenderla y conservarla "fundaron las federaciones de ciudades o *conjuratio* que fueron de hecho verdaderas *conspiratio* contra el orden feudal". Nuestras ciudades coloniales, por el contrario, no fueron producto de la lucha contra el orden feudal, sino resultado de la política poblacional de la Corona y le dieron sus fueros a la gracia del poder real.

Así como existen contrastes con las ciudades medioevales no españolas, también existen similitudes con los centros urbanos peninsulares que obviamente, sirvieron de modelo a las nuestras, particularmente con las ciudades de la meseta castellana, de índole agro-militar que fueron pieza clave para la reconquista y el repoblamiento del reino.

El crecimiento de las poblaciones de la Colonia fue lento. Las actividades de comercialización y de producción artesanal

tuvieron enormes tropiezos. No solamente existía el obstáculo de las dificultades de transporte y comunicación, que aislaban casi herméticamente a las regiones, sino también las trabas provenientes del régimen monopolístico de la metrópoli las cuales mantuvieron su drasticidad, hasta fines del siglo XVIII, cuando se debilitó el imperio colonial y comenzó la liberación del comercio. Bástenos, para ilustrar los escollos a la producción, el ejemplo del procedimiento que tenía que surtir para instalar un "obraje de paños" en Tunja (Nº 7).

Por otra parte parece que, con excepción de la segunda parte del siglo XVIII, el crecimiento de la población durante la Colonia fue muy bajo. Las ciudades mayores nunca sobrepasaron la cifra de unos pocos miles de habitantes, como puede deducirse de los resultados del censo de 1800, levantado por orden de la Real Cédula del 25 de julio de dicho año. Este empadronamiento fue el mejor efectuado en la época colonial (Nº 8). Los datos para Santa Fe son los siguientes:

Hombres	8.191
Mujeres	11.890
Religiosos profesos y legas	354
Sirvientes y seglares que viven en los conventos	135
Monjas profesas	345
Sirvientes y seglares que viven en los conventos	479
Total	21.394

La población de Cali era de 5.384 habitantes (censo de 1777, Ortiz, p. 345) y la de Neiva llegaba a los 3.085 (censo de 1779).

## ESCALERA SOCIAL Y OCUPACIONES

En cuanto a la estratificación social puede decirse que se centraba, igual que en la metrópoli, en torno de un bien: la tierra. En el tope de la escala estaban los terratenientes (señores de los repartimientos, encomenderos), los principales funcionarios de la administración, la jerarquía eclesiástica, los militares de rango y el reducido núcleo de comerciantes

vinculados a los negocios de importaciones. Seguíanles los profesionales liberales (médicos, procuradores o abogados, escribanos, notarios, etc). Luego estaban los mercaderes, empleados menores, artesanos, menestrales, obreros y por último, en el peldaño más bajo, los indios y los esclavos, quienes trabajaban la tierra y las minas ya que en la Colonia los trabajos materiales se consideraban "vilis".

Durante el largo período de la Colonia las actividades urbanas de todo orden fueron creciendo en número y en complejidad. Las ciudades, que por su jerarquía recibieron la mayor concentración de éstas, mostraron obviamente la mayor expansión. Las principales actividades fueron las administrativas, religiosas, educacionales, militares, de servicios generales, comerciales, artesanales y desde luego residenciales. Con el perfeccionamiento de la administración se había formado toda una red de funciones desempeñadas por el Virrey, la Real Audiencia, los Tribunales de Cuentas, funcionarios de la Real Hacienda, etc. La Iglesia, a la par que incrementaba el culto y la evangelización, se hacía cargo de los colegios, cemeneterios, hospitales y universidades; en las principales ciudades y puertos los destacamentos militares tenían cuarteles. La base económica de las ciudades coloniales era el comercio, notoriamente el de importación, y el mayor núcleo de la población estaba compuesto por artesanos, obreros y servicio doméstico. Las familias eran extensas y las de más altos ingresos, habitaban en casas muy amplias en donde se albergaban buen número de parientes y servidores.

#### BAHAREQUE, CAL Y CANTO

En la construcción se mezcló la experiencia europea con la aborígen. De España se importaron las técnicas de construcción y producción de materiales. El adobe, el ladrillo cocido, la teja de barro, la obra de mampostería, los entrepisos de madera, las rejas y otras ornamentaciones; también hornos, forjas y trapiches. Los indios aportaron la técnica del bahareque y de los techos de paja o palma. Como no existían

acueductos, se traía el agua de ríos o quebradas cercanas. El alumbrado público se reducía a unos pocos sitios y la circulación urbana se efectuaba a pie y excepcionalmente a caballo o en carruajes de tracción animal.

#### REGLAS DEL JUEGO

¿Cómo se obtiene la tierra en las ciudades coloniales; qué sistema impera para distribuir los espacios urbanos entre las diferentes actividades, para ubicarlos y para satisfacer las necesidades de comunicación entre ellos?

En otras palabras, ¿cómo se asigna el recurso tierra urbana y el recurso localización? En términos generales puede decirse que en la Colonia la tierra urbana (el espacio y su localización) se asignaba centralizadamente, y que posteriormente el mercado, dentro de limitaciones establecidas, cumplía la función de distribuir la tierra urbana. El reparto fue rígidamente centralizado en los primeros tiempos debido a que la tierra era una regalía, es decir, pertenecía a la Corona. De tal modo que para adquirirla era necesario una merced real. En las instrucciones a los conquistadores, y más tarde en las ordenanzas codificadas por Felipe II en 1573, se determina la manera como se asignan los espacios urbanos, su localización, etc. En las Leyes de Indias, se lee:

"Cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales, y dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda proseguir y dilatar en la misma forma. Procuren tener el agua cerca, y que se pueda conducir al pueblo y heredades, derivándola, si fuere posible, para mejor aprovecharse de ella, y los materiales necesarios para edificios, tierras de valor, cultura y pasto, con que se excusarán el mucho trabajo y costas que se siguen de la distancia. (Libro IV, Tit. VII).

"La plaza mayor, donde se ha de comenzar la población, siendo de costa de mar, se debe hacer al desembarcadero del

puerto, y si fuese lugar mediterráneo, en medio de la población. Su forma de cuadro prolongada, que por lo menos tenga de largo una vez y media de su ancho, porque será más a propósito para las fiestas de a caballo y otras; su grandeza proporcionada al número de vecinos, y teniendo consideración a que las poblaciones puedan ir de aumento, no sea menos que de doscientos pies de ancho y trescientos de largo, ni mayor de ochocientos pies de largo y quinientos treinta y dos de ancho, y quedará de mediana y buena proporción, si fuere de seiscientos pies de largo y cuatrocientos de ancho; de la plaza salgan cuatro calles principales, una por medio de cada costado, y además de éstas, dos por cada esquina; las cuatro esquinas miren a los cuatro vientos principales, porque saliendo así las calles de la plaza no estarán expuestas a los cuatro vientos, que será de mucho inconveniente; todo en contorno, y las cuatro calles principales, que de ella han de salir, tengan portales para comodidad de los tratantes, que suelen concurrir; y las ocho calles que saldrán por las cuatro esquinas, salgan libres, sin encontrarse en los portales, de forma que hagan la acera derecha con la plaza y la calle". (Ley X).

Este sistema centralizado se complementa, al cabo de pocos años, con el juego del mercado, como es lógico y como estaba previsto en las "mercedes de solares", en donde se estipulaba que la tenencia original que por ella se confería, se convertía en plena propiedad, libremente disponible, una vez se llenaran los requisitos de construir habitación y residir un tiempo que variaba entre los 4 y 8 años.

#### ACUARELA DE SANTAFE DE BOGOTA

Habiendo reseñado la estructura económica y social de la Colonia, la población, las técnicas de construcción, la variedad de las actividades urbanas y el sistema decisonal imperante, pasamos a describir la estructura física resultante:

Con las forzadas excepciones impuestas por la topografía del terreno, la ciudad colonial tiene forma de retículo cua-

drangular o damero (Nº 9). El centro se construye alrededor de la plaza mayor, la cual tiene forma de manzana cuadrada o rectangular, en cuyos costados se levantan la iglesia principal, las construcciones del cabildo (la Real Audiencia en el caso de Santafé) y las casas de los principales vecinos, en cuyas plantas bajas hay generalmente establecidos negocios importantes de comercio. Las calles próximas albergan otras iglesias, conventos, colegios, universidades, hospitales y residencias de las principales familias. Las casas de este sector fueron en un principio de un piso, y posteriormente de dos plantas, con gran número de habitaciones y dos o tres patios. Las calles de esta parte estaban por lo general empedradas, y en todas había iluminación con lámparas de aceite. Existía a continuación un sector de manzanas en donde habitaban las clases medias (empleados menores de la administración, artesanos y pequeños comerciantes). En esta zona las casas eran generalmente de una sola planta, algunas con techos pajizos y las calles no tenían adoquinado, ni existía iluminación. En las afueras estaban los chircales, algunos talleres, el matadero y las viviendas de las gentes más pobres. Las calles no tenían iluminación y las vías estaban en pésimas condiciones.

Las diferentes actividades estaban mezcladas en todos los sectores, dándose usos múltiples en cada uno de ellos. Así las actividades artesanales, comerciales, administrativas y residenciales se encontraban en los mismos lugares. Desde entonces se observa la segregación ecológica de acuerdo a la estratificación social. Esta se remonta a los primeros repartos de tierra hechos en virtud de mercedes reales: en la Real Cédula del 14 de noviembre de 1509 el Rey declara haber sido informado de "que en el repartimiento de los solares que hasta aquí se ha señalado no se hace ninguna diferencia en el dar e señalar a unas personas más que otras, sino se da tanto al labrador e gente común como a otras personas principales" y por haber sido esto causa de que no se hicieren buenos edificios, se ordenaba que en "adelante los dichos solares que se señalaren e dieren sea moderado a calidad de las personas" (Nº 10).

### C.—DE LA PATRIA BOBA A LA REPUBLICA LIBERAL

En la primera etapa de la vida republicana que vamos a considerar ahora, que cubre el lapso 1820-1930, se distinguen dos períodos de crecimiento de los centros urbanos. El primero corresponde a la centuria pasada y la época de la guerra de los mil días y el segundo se inicia con la administración del General Reyes y concluye al finalizar la segunda década del presente siglo.

En el trayecto inicial la población aumentó en cerca de cuatro millones de personas (Nº 11). Este incremento demográfico se debió únicamente al aumento vegetativo, ya que en nuestro país no hubo movimiento inmigratorio, como sí ocurrió en el Brasil, Chile, la Argentina o el Uruguay. El crecimiento de la economía fue también totalmente nacional puesto que no solamente no existieron inversiones extranjeras sino que tuvo que servirse la deuda externa contraída para la empresa emancipadora. Hacia 1870 por ejemplo "las rentas andaban muy cerca de los tres millones, el servicio de la deuda se llevaba algo menos de dos. Quedaban alrededor de millón doscientos mil pesos para todos los gastos de la Nación" (Nº 12).

#### VIEJAS Y NUEVAS CIUDADES

Durante el siglo pasado se consolida básicamente el esquema urbano heredado de la Colonia. Crecen y se destacan dos clases de poblaciones: a) Las que desempeñan funciones administrativas o educativas, tales como las ciudades capitales de Estados o Departamentos; b) Las que se favorecen del comercio de exportación como los puertos y algunos centros productivos: Barranquilla, Honda y Ambalema. Asimismo, vinculados a la ocupación del territorio en las empresas "colonizadoras", se establecen nuevos núcleos urbanos, en los territorios del Sur de Antioquia, el antiguo Caldas, el Norte del Valle, el Tolima, la vertiente cundinamarquesa hacia el río Magdalena (Nº 13). La colonización se efectuaba al

principio, apunta Ospina Vásquez, "más o menos en las condiciones y con las formas coloniales y granadinas, con fundación de un núcleo urbano, la iglesia, la cantina, la gallera, que exigía la tradición, y la adjudicación de tierras a los vecinos" (Nº 14).

Como el sector más dinámico de la producción estaba orientado hacia la exportación (tabaco, quina, añil, oro) el diseño de la infraestructura de comunicaciones tenía como objetivo conectar a los centros más importantes con el mar, directamente, o a través del río Magdalena. En esta forma los muy pocos kilómetros de ferrocarriles y de carreteras que se construyeron en el siglo pasado (de Buenaventura hacia Cali, de Medellín hacia Puerto Berrío, de Santa Marta hacia Fundación, de Bogotá por la Sabana hasta Facatativá y de Girardot a Faca y Cúcuta-Río Zulia) no integraron el país en un amplio mercado interno, sino que lo dejaron dividido en varias regiones, cada una de las cuales giraba alrededor de un centro urbano importante. Cada área producía para sí misma y lo que no producía lo importaba. Por el desvertebramiento del país debido a la geografía y al diseño e insuficiencia del sistema vial, "resultaba más barato transportar una tonelada de mercancías de Londres o de París a Medellín, que hacerlas llegar de Bogotá o Pasto" (Nº 15).

#### RAICES DE LOS DESEQUILIBRIOS

Para 1880 estaba ya muy determinado un sistema urbano. La importancia preponderante que iban tomando en el movimiento mercantil y en el manejo de los negocios ciertos centros, acentuaba la fragmentación del país. "Los focos determinaban comarcas más o menos aisladas entre sí. Los movimientos de foco a foco o de comarca a comarca eran pocos. La extensión de estas regiones comerciales era bastante grande: la que tenía por foco a Medellín comprendía los territorios de Antioquia (antiguo Caldas), y aún algunos del Norte del Valle del Cauca. Cali entraba a competir con Medellín por estos mercados, favorecida por los derechos preferencia-

les, que se cobraran a las mercancías que entraban por Buenaventura. La región que tenía por centro a Bogotá era la más extensa: Cundinamarca, Boyacá, parte de Santander y el Tolima" (Nº 16).

La región de la Costa giraba principalmente en torno a Barranquilla, que con la construcción del ferrocarril a Puerto Colombia, iniciada en 1869, se convirtió en puerto fluvial y marítimo, de predominante importancia comercial.

#### BALBUCEOS DE LA INDUSTRIA

A pesar del curioso dato que trae George Wythe (Nº 17) de que la Nueva Granada entre 1830 y 1845 ocupaba el segundo lugar, después de México, en la industrialización de los países iberoamericanos, lo cierto es que la contribución de la industria a la expansión urbana en nuestro país fue insignificante durante todo el siglo anterior. Indudablemente las diez guerras civiles y los cuarenta y cuatro alzamientos (Nº 18), —que sacudieron la vida institucional casi permanentemente hacia 1902, se suman a la carencia de recursos de inversión, a la ausencia de un mercado nacional, y a la inexistencia de una infraestructura de comunicaciones, interregionales, para explicar el insatisfactorio nivel alcanzado por la producción fabril. Los tejidos de algodón y lana, los sombreros de jipa, la manufactura de tabacos y cigarrillos, las pequeñas fábricas de velas de estearina y de jabones, fósforos y cervezas y los molinos de trigo, constituían el buito del sector industrial.

Muchas empresas empleaban la energía muscular humana o animal, algunas otras utilizaban la fuerza hidráulica, localizándose por esta razón cerca de alguna caída de agua (el río San Francisco en Bogotá). Sólo después de 1868 comenzó a introducirse el motor de vapor, que fue primeramente usado en los molinos de trigo y en la Casa de la Moneda (Nº 19). Empresas de escala apreciable fueron prácticamente inexistentes. Se exceptúan los fugaces ensayos de las ferrerías (Pachó, Samacá), la fábrica de cerveza "Bavaria", que con

una producción de 6.000 litros diarios, equipos modernos y unos 80 empleados inició actividades en mayo de 1891 y la fábrica de Chocolate Chaves - La Equitativa, la que incluso antes de 1900, hizo uso de la fuerza eléctrica, siendo uno de los primeros casos en Colombia (Nº 20).

Durante el último tercio del siglo XIX aparecen los servicios de correo y telégrafo (en 1874 se habían tendido 1.600 kilómetros de líneas), así como las primeras instituciones bancarias, compañías de seguros, hoteles y también aumentan las escuelas y otros establecimientos educativos. La actividad comercial tiene sin duda la mayor importancia. Gran número de establecimientos comerciales abren sus puertas en las ciudades principales o en los puertos sobre el río Magdalena.

#### IMPERIO DEL LAISSEZ FAIRE

La designación de los usos del suelo fue determinada por las fuerzas del mercado, habiéndose abolido por la República los controles de las Leyes de Indias; pero la estructura física de la casi totalidad de los centros urbanos, permaneció sin modificaciones. Muy pocos centros experimentaron un crecimiento superior al aumento natural de la población, que obligara modificaciones en sus estructuras físicas. La ciudad de Bogotá, particularmente en el último cuarto del siglo XIX, sufre alguna transformación en su paisaje: estación del ferrocarril, adelanto de la construcción del Capitolio Nacional, Parque de San Francisco. En 1876 se inició el alumbrado de las calles céntricas por medio de gas. Por el mismo tiempo se construyen los primeros tramos de la red de alcantarillas. En 1881 se concede franquicia a don Ramón B. Jimeno para la construcción de un acueducto. La energía eléctrica llegará sólo a mediados de 1900, con la inauguración de la planta del Charquito. La mecanización del transporte urbano comienza en 1884, con la aparición del tranvía de mulas del señor William Randall. Este hecho es de gran importancia, porque al extenderse el servicio hasta Chapinero, configuró desde entonces la forma lineal hacia el Norte que tuvo la ciudad durante muchos años.

REYES Y PEDRO NEL OSPINA:  
EL EMPUJON DE LOS GENERALES

El trayecto que se inicia después de la guerra civil de los mil días presenta una combinación de factores favorables al desarrollo industrial. Primero la paz, en segundo lugar el impulso de las obras públicas y el saneamiento de las finanzas del sector público iniciadas por el General Reyes, y, en tercer término, la disponibilidad de excedentes provenientes del sector agrícola (las exportaciones de café pasaron de 600.000 sacos en 1909 a 2.835.000 en 1929) y los recursos disponibles de la indemnización de Panamá.

Las empresas aparecen inicialmente en la línea de textiles. Se montan fábricas en Bello (Coltejer), Medellín (Fabricato) y en Bogotá (Santa Ana). Se extienden luego a la producción de cementos (Cementos Samper en 1909), zapatos, bebidas, gaseosas, cervecerías, vidrios, chocolates, cigarrillos, dulces, galletas, muebles, locería, productos farmacéuticos. Algunas de estas industrias no eran nuevas ciertamente, puesto que muchas existían en el país con anterioridad, pero en escalas pequeñas o muy pequeñas.

Para 1930 se había logrado establecer en el país un conjunto de industrias bastante variado; los "External Economies" logrados eran ya apreciables; las empresas y las plantas funcionaban en un nivel técnico relativamente elevado...

Es cierto que las unidades individuales eran aún muy pequeñas, que no pasaban, en muchos casos, del tamaño de "La Planta Piloto" pero habían sido suficientes para el proceso de experimentación que se había desarrollado desde los primeros años del siglo... Se había salvado la era de los "pioneros". Montar una fábrica era ya un negocio, no una aventura (Nº 21).

Cabe anotar que además del desarrollo industrial, en el sector rural se intensificó la producción cafetera. El cultivo del grano impulsó la urbanización en la región del Quindío y el Norte del Valle. Armenia, Calarcá, Caicedonia y Sevilla, etc., tuvieron un poderoso empuje debido a esta actividad (Nº 22).

PRESAGIOS DE MODERNIZACION

Comienza también a palpase el movimiento migratorio hacia las ciudades y a asomar la cabeza por vez primera el fenómeno del desempleo urbano. Se observa "la creciente y ya apreciable acumulación de brazos caídos en las ciudades. Estos se habían aumentado por el simple crecimiento vegetativo, mayor entonces en ellas, tal vez, que en los campos, y además se había marcado una tendencia fuerte a la migración a las ciudades. En mucha parte era debida al aliciente de una vida distinta, a la vaga esperanza de mejorar su suerte, no a la certeza de encontrar en ella trabajo mejor remunerado" (Nº 23).

Esta apreciación está ampliamente confirmada en las investigaciones del doctor Ulrich Reye Koesser, en la Universidad de Antioquia, que permiten deducir que entre 1918 y 1930 Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín, Armenia, Bucaramanga, Girardot, Cúcuta y Tunja experimentaron visibles tasas de crecimiento debido a las migraciones internas (Nº 24).

Las obras públicas avanzaron, particularmente al final del período. Para 1930 había ya 2.700 kilómetros de ferrocarriles, 2.642 kilómetros de carreteras nacionales y 3.011 de carreteras departamentales aunque no alcanzaban a formar todavía un diseño coherente y continuaban en buena parte con la misma orientación centrífuga y fraccionalista que mostraron desde el comienzo.

ADIOS A LA COLONIA

En la estructura de las ciudades se refleja ahora con mayor nitidez el crecimiento de la población y los avances de la técnica. Bogotá tenía 200.000 habitantes hacia el año 30. El tranvía de mulas había sido sustituido por el eléctrico, continuando la valorización lineal del espacio económico. Los primeros vehículos automotores hacen su aparición. El alumbrado eléctrico y los servicios de acueducto y alcantarillado se

extienden un poco más allá de los sectores habitados por las familias de altos ingresos. Estos comienzan su desplazamiento del antiguo centro hacia los nuevos barrios al norte de la ciudad, los que denotan en el estilo europeo de sus construcciones, en los parques, avenidas y diagonales (que son un pálido reflejo de la cité radieuse de Haussman), la pauta cultural de las clases altas. Las clases pobres, se ubican en dirección opuesta en la cercanía de los sectores industriales. Los estratos medios se localizan en el centro, en donde comienza a intensificarse la localización de la actividad comercial, los bancos, seguros, restaurantes, centros educativos, etc.

Las ciudades comenzaban a ser distintas de sus congéneres de la época colonial. Las clases proletarias y la burguesía comercial e industrial que las habitan están ya con fuerzas suficientes para disputarle el poder a los sectores terratenientes. Estaban sentadas las bases para el período que se iniciaría partir de 1930.

#### D.— LA CIUDAD Y EL DESARROLLO

Antes de examinar el caso actual, palpitante, de nuestras ciudades es bueno hacer un paréntesis. Se pretende destacar primeramente el fenómeno de las ciudades en el contexto de las economías de los países altamente industrializados, estudiar someramente las fuerzas en juego, la estructura resultante y la naturaleza del problema. Este conocimiento, por contraste, nos facilitará la comprensión de un suceso completamente diferente, como son las ciudades en la circunstancia de las economías subdesarrolladas.

Con este propósito no sobra revisar, en forma inicial, las expresiones **desarrollo** y **crecimiento**.

No se trata de presentar una teoría del crecimiento sino más bien de describir sucintamente las características más relevantes de las economías desarrolladas y de contraponerlas con las de los países subdesarrollados.

En primer término es importante mencionar que un gran número de investigaciones estadísticas coinciden en señalar

una asociación negativa entre el incremento del ingreso per cápita y la proporción de la fuerza de trabajo en las labores agrícolas. Así por ejemplo, la participación de la fuerza de trabajo en la agricultura, en los Estados Unidos, era superior al 70% en 1820, para 1940 se había reducido a menos del 20% y hoy no es superior al 5%. Lo mismo en el Japón en donde la proporción de la población activa en la agricultura era el 72% en 1870 y para 1930 había descendido a menos del 30% (Nº 25).

En general puede afirmarse "que en los países de bajo nivel de ingreso no menos del 66% de la población activa se ocupa en la agricultura, mientras que en los países de ingreso superior esa proporción no excede de un tercio. En segundo lugar los mismos estudios han establecido también una correlación negativa entre ingresos anuales per cápita y la proporción en que la actividad rural contribuye al producto nacional. Entre los países en que se registra un ingreso nacional por habitante menor de 200 dólares al año, es difícil encontrar alguno en que la actividad agropecuaria contribuya con menos del 35% del producto anual total y, entre aquellos que cuentan con un ingreso superior a 500 dólares, es raro encontrar que esa contribución exceda del 25% (Nº 26). Esto se aplica a países que son grandes exportadores de productos agropecuarios como Holanda, Canadá y Australia, en donde la producción del sector agropecuario es notoriamente inferior a la producción de los sectores no agropecuarios.

¿Cómo se explica este fenómeno? ¿Qué relaciona negativamente los altos ingresos por habitante con la baja participación de la producción agropecuaria en el producto total y con la baja proporción de la fuerza de trabajo en la agricultura? En su obra clásica Simón Kuznets señala que el producto por trabajador en la agricultura es generalmente más bajo que en todas las industrias no agrícolas, y que su tasa de crecimiento no es tan alta como la que existe en muchas actividades no agrícolas combinadas, tales como la minería, manufactura, transporte y comunicaciones. Por esta razón Kuznets deduce que la participación de la agricultura en el

ingreso nacional es generalmente más baja que su participación en la fuerza laboral. Por el contrario, la participación de la minería, la manufactura, la construcción, el transporte, las industrias de comunicaciones, el comercio y otros servicios, en términos de empleo y producción, ha crecido relativamente, junto con el ingreso por habitantes en los países industrializados.

#### DOS CONDICIONES SINE QUA NON

Estos hechos nos permiten deducir dos circunstancias que distinguen la economía de los países desarrollados, de la situación que existía en ellos antes de alcanzar el actual crecimiento. Estas características son:

- a) Altos niveles de ingreso por habitante;
- b) Un cambio fundamental en la estructura de la producción, en el sentido de disminuir la importancia relativa de las actividades agrícolas, en favor de la producción no agrícola.

Este cambio en la ordenación de la producción, que se confunde con el proceso mismo del desarrollo, se debe a la revolución tecnológica que se originó en el último tercio del siglo XVIII y que ha permitido un incremento cada vez mayor en la producción de ambos sectores, el rural y el industrial.

También se debe a un fenómeno que observó por primera vez en el siglo pasado el estadígrafo prusiano Ernest Engel, consistente "en que las necesidades de productos agrícolas se satisfacen mucho más pronto que las necesidades de productos no agrícolas".

Este simple descubrimiento ha sido comprobado estadísticamente y tiene mucho que ver con la estructura básica de las necesidades humanas. En efecto, se ha podido establecer que existen ciertas pautas en el comportamiento del gasto por niveles de ingreso, siendo casi generalmente la regla, que al aumentar el ingreso, disminuye la proporción que se gasta en alimentos. En otras palabras, la demanda de alimentos tiene, en general, bajas elasticidades.

#### DESARROLLO Y URBANIZACION

Este preámbulo nos conduce a observar que las actividades no agrícolas, que salen favorecidas con el cambio de la estructura de la producción, tienden a concentrarse geográficamente. Este hecho también tiene enorme importancia; significa nada menos que la relación entre la urbanización y el desarrollo.

En razón de las imposiciones de la tecnología y de las estructuras del mercado las industrias no agrícolas tienden a concentrarse geográficamente, lo que produce necesariamente el rápido y concomitante crecimiento de las ciudades existentes o la fundación y desarrollo de nuevos núcleos urbanos.

Las poderosas fuerzas responsables de la concentración de las actividades no agrícolas y de la polarización de las mismas en unos pocos centros, son explicados en la teoría económica del espacio y en la teoría de la localización de las plantas industriales, la cual se desarrolló a partir de los escritos de Von Thunen (1875) y Alfred Weber (1909). Básicamente esas fuerzas están representadas en dos factores: a) requerimientos tecnológicos, y b) ventajas de la aglomeración.

Los requerimientos tecnológicos pueden ser explicados por la teoría del lugar central, la que supone, básicamente, que cada actividad económica tiene una escala mínima óptima de operación, determinada por la tecnología. En esta forma las actividades económicas que operan óptimamente en pequeña escala (artesanos, tiendas de abastos, etc.), pueden localizarse en infinidad de "lugares centrales" capaces de servir una pequeña área. Aquellas industrias que para maximizar utilidades deben trabajar en unidades de mayor tamaño o escala, deben situarse en un número menor de "lugares centrales" que pueden cubrir un área circular mucho mayor. Y así sucesivamente hasta llegar a actividades de gran escala mínima de producción que están situadas en un único "lugar central" que cubre todo el país o región. El grado de concentración depende obviamente de la importancia relativa de las diferentes actividades, con distintas escalas de operación.

Los estímulos del mercado se manifiestan a través de lo que Weber llamó **ventajas de la aglomeración** y que son esencialmente las economías externas que, obviamente, refuerzan la tendencia centralizadora de las escalas mínimas de operación.

Hay economías externas **directamente** vinculadas con las industrias o firmas, tales como la proximidad al mercado laboral, a los proveedores de materias primas o insumos, a los centros financieros, a la sede de los poderes de decisión, o a los mercados para sus productos. A éstas se suman otras economías eternas que se vinculan **indirectamente** con las firmas, tales como la existencia de una infraestructura de transportes y comunicaciones y la de adecuados servicios sanitarios, educativos, de vivienda y de redes de desagües, acueductos, energía eléctrica, etc., muchísimos de los cuales corren a cargo de la comunidad y cuyas ventajas son "internalizadas" por las firmas, constituyendo poderoso motivo para establecerse en los centros más importantes.

#### URBANIZACION

La aglomeración de las actividades económicas va acompañada por los desplazamientos de la población hacia las ciudades. Esta concentración de actividades económicas no agrícolas, y de población en un espacio ecológico relativamente reducido es lo que se llama **urbanización**. Es un fenómeno moderno producido por la revolución industrial.

Como muy acertadamente observa A. J. Toynbee «El nuevo punto de partida que justifica la expresión "revolución industrial" no fue ni la invención de la domesticación de la energía hidráulica, ni el uso de esa energía en lugar de la mano de obra. Fue el repentino gran aumento en la escala del uso de la energía hidráulica para la producción industrial. La extensión de la gama de industrias en las que fue utilizada la energía hidráulica y su reemplazo para la mayoría de los propósitos, excepto la generación de electricidad, por las excesivas "domesticaciones" del carbón, vapor, gas de carbón, aceite mineral, gas natural y energía nuclear» (Nº 27).

Este "repentino gran aumento" de la mecanización que se inició en la industria textil (la lanzadera volante se inventó en 1733, las máquinas de hilos en 1767, el telar mecánico en 1875) y se extendió a todas o casi todas las actividades económicas, produjo la explosión de las ciudades. Como lo anota el mismo Toynbee "antes del estallido de la revolución industrial las ciudades eran lugares excepcionales en la superficie terrestre del planeta" (Nº 28) y agrega que "en la época anterior a la revolución industrial los apiñados habitantes de las escasas ciudades del planeta constituían sólo una fracción muy pequeña de la población humana. La inmensa mayoría de los habitantes durante los ocho o tal vez diez mil años que pasaron entre la invención de la producción agrícola y ganadera y el estallido de la revolución industrial eran productores de alimentos que vivían y trabajaban a campo abierto" (Nº 29).

Algunas cifras nos pueden dar idea de la magnitud del fenómeno. Durante el siglo XIX se multiplicó por siete el número de las ciudades europeas mayores de 100.000 habitantes (Nº 30). En la Unión Soviética creció la población urbana casi en un 100 por ciento entre los años 30 y 46, paralelamente al proceso de industrialización acelerada del régimen comunista. Entre 1800 y 1850 la población urbana, en las ciudades de más de 100.000 habitantes, creció en Europa y los Estados Unidos en un 184%, entre 1850 y 1900 en un 330% y entre 1900 y 1950 en un 160%. (La disminución de la tasa de crecimiento se debe al agotamiento de los flujos migratorios del sector rural) (Nº 31).

#### LA CIUDAD DE TOYNBEE

Pero el desarrollo no sólo produjo la explosión urbanizadora, sino también hizo posible la prolongación física de las ciudades, al mecanizarse los medios de transporte. Antes de iniciarse la revolución en los transportes, con la construcción del primer ferrocarril en Inglaterra en 1825, las ciudades se caracterizaban por sus altas densidades. Había un límite casi natural a su extensión impuesto por la necesidad de cortas

distancias caminables para ir del lugar de la habitación al del trabajo y regresar, lo que hacía imperativa la cercanía de la vivienda y el trabajo.

La invención de los ferrocarriles abrió el camino para los cambios revolucionarios en la dimensión de las ciudades, en su trazado y en su ubicación. La mecanización del transporte, primero los ferrocarriles, luego los tranvías y los automóviles y omnibuses, transformaron el trazado de las ciudades articulándolas en zonas separadas —residencial, comercial e industrial— y en el proceso agrandaron el área sin guardar proporción con el aumento de sus habitantes. Asimismo se “amplió la posible elección del lugar para su ubicación”. No estando ya éste confinado a la cercanía sobre un río navegable o un buen puerto marítimo (Nº 32).

De paso, la revolución en el transporte, creó un nuevo tipo de ciudad como lo señala el distinguido historiador británico: “Sólo en los últimos doscientos años ha surgido un nuevo tipo de ciudad: la ciudad mecanizada que difiere de todas sus predecesoras” (Nº 33).

#### POLOS DE CRECIMIENTO

Cabría preguntarnos si las ciudades han desempeñado en el contexto de las economías de los países industrializados, un papel adicional al de ser los recipientes físicos del crecimiento económico urbano.

Esto nos conduce a examinar las relaciones de la ciudad y su contorno. Entre el área geográfica en donde se concentran muchísimas actividades económicas interdependientes, y el área espacial mayor sobre la que ejerce influencia la ciudad. Las ciudades han concentrado recursos y población, pero también han sido el núcleo de difusión del desarrollo sobre el resto del territorio.

Han sido los “polos de desarrollo” históricos, o planificados, los que han inducido el crecimiento de la actividad económica en el área en la “periferia”, de su influencia. En razón de que el desarrollo se manifiesta a través del creci-

miento desigual de regiones y de sectores, la relativa importancia, o el relativo estancamiento de ciudades o regiones en el espacio económico nacional, sigue la suerte de los sectores industriales que los impulsan.

Es necesario comprender que la urbanización no es solamente un cambio demográfico-económico entre el campo y la ciudad, ni tampoco se circunscribe a la variación de la estructura económica urbano-rural. El fenómeno de la urbanización es de dimensiones mucho más dilatadas. Comprende también el cambio en la estructura social, cultural, política urbano-rural (Nº 34).

#### MODERNIZACION

En otras palabras, la urbanización es un cambio global de la sociedad. La ciudad no sólo desarrolla nuevas formas de organización del poder social, que dan participación y ubicación a las nuevas clases sociales que se forman en su seno y a las nuevas formas sociales que origina, sino que también hace reflejar en el sector rural su estructura social y su estructura cultural y política, sus ideologías, su escala de valores, su “estilo de vida” propio. A esta difusión del cambio social, económico, cultural y político sobre el resto del espacio nacional, la han bautizado los sociólogos con el término de modernización.

La modernización traduce realmente el carácter recíproco de las relaciones entre la ciudad y el desarrollo.

#### MEGALOPOLIZACION, GHETTOS, SATURACION AUTOMOTORA E INSEGURIDAD

Finalmente hay que decir que existen diferencias entre las ciudades de las naciones desarrolladas, relacionadas con el sistema socio-político imperante. El capitalismo tiende a producir un grado de concentración urbana superior al derivado de las imposiciones de la tecnología, debido a que el libre funcionamiento del mecanismo del mercado “protege las mi-

rodecisiones de localización de sus consecuencias macro-económicas" (Nº 35) como por ejemplo cuando permite a las firmas "internalizar" las economías creadas por las inversiones del sector público, sin computar su costo social, tal el caso, quizá el más grave, del problema creado por los automóviles particulares, con la congestión del tránsito, que al decir de Toynbee "es una amenaza tan seria como lo es la del ghetto para el futuro de la ciudad mecanizada" (Nº 36) y cuya solución no es tan fácil como podemos deducirlo del siguiente pasaje de Michel Ragon: "Las campañas contra esa auténtica plaga que es el coche individual apenas han sido escuchadas. Alfredo de Sauvy se ha lanzado a una verdadera cruzada anti-auto, sin ninguna posibilidad de éxito, por un motivo muy sencillo, claramente expuesto en su libro (*Les quatre roues de la fortune*). Entre la mitad de la población que posee un automóvil (en Francia o en los Estados Unidos) y la otra mitad que no lo posee, la lucha no solamente es desigual, sino que no puede existir. Todos los que legislan, administran, escriben, dirigen, poseen los medios audio-visuales, reivindican, etc., van montados sobre cuatro ruedas" (Nº 37).

#### EQUIVOCA RELACION

Si se miran las estadísticas (Anexo número 3), vemos que hay una relación positiva generalizada entre el grado de urbanización de un país y su nivel de producción por habitante. Los países que tienen una tasa de urbanización (porcentaje de la población urbana, sobre la población total) alta, son al mismo tiempo los que muestran niveles más grandes de producción e ingreso per cápita.

Esta correlación no sólo se nota en Europa, Rusia, los Estados Unidos, el Canadá y Australia, sino también en los países sudamericanos. "El análisis de la relación entre el porcentaje de la población urbana y el producto bruto por habitante indica que los países más urbanizados son, precisamente, los que poseen el producto más elevado por habitante. En efecto, los cuatro países latinoamericanos con el producto

bruto más elevado por habitante, que eran: Argentina, Venezuela, Uruguay y Chile, eran también los más urbanizados del área. Los tres países con el producto más bajo, eran Bolivia, Paraguay y Ecuador, eran los menos urbanizados. Los tres países con un producto bruto intermedio, Brasil, Colombia y Perú, en ese orden decreciente, responde a la tendencia general insinuada (Nº 38).

La coincidencia anterior ha dado lugar a una simplificación equivocada. Se ha llegado a pensar, por algunas personas, que existe una identificación entre urbanización y desarrollo, sin detenerse a considerar las abismales diferencias que existen entre los procesos de urbanización de los países desarrollados y los subdesarrollados. Diferencias esenciales que se ponen de bulto cuando contemplamos el desolador espectáculo de nuestras propias ciudades.

#### E. — LA CIUDAD Y EL SUBDESARROLLO

(1930-1975-?)

Así como el desarrollo se diferencia cualitativamente del subdesarrollo, así también la urbanización en el contexto de una economía industrializada, tiene una naturaleza muy distinta del fenómeno similar, en la situación de una economía atrasada (Nº 39).

Como tuvimos oportunidad de examinarlo atrás, la urbanización en las economías desarrolladas se produjo al impulso de la expansión industrial, y fue gradualmente absorbiendo, al paso de los avances tecnológicos, la mano de obra sobrante en las actividades agrícolas y no agrícolas. Por otra parte, las aglomeraciones urbanas de magnitud importante, en los países subdesarrollados y particularmente en los de América Latina, aparecen mucho más tarde, en forma simultánea a la iniciación de su proceso de modernización, es decir, cuando comienza a difundirse en ellos, con cierta magnitud, el progreso tecnológico logrado en los países de Europa Occidental y en los Estados Unidos, lo que acontece entre las dos pri-

meras guerras mundiales, y con mucha mayor intensidad, después de la segunda conflagración universal. El fenómeno tiene la singularidad de haberse intensificado vertiginosamente, de haber crecido en proporción mayor, mucho mayor que el proceso de industrialización que lo activó. En estas circunstancias la urbanización se confunde con el subdesarrollo, se entrelaza con los desequilibrios sectoriales y regionales del estancamiento económico, "no modifica ni destruye las fuerzas y las estructuras del atraso; se integra con ellos y los refuerza" (Nº 40). La urbanización del subdesarrollo tiene características inconfundibles, como vamos a comprobarlo.

La depresión mundial de 1929 marca paradójicamente la iniciación de la etapa industrial en América Latina. Las dificultades de importar bienes de consumo, que siguió a la reducción de los precios internacionales de las materias primas y los alimentos exportables, se convirtió en acicate de la industrialización sustitutiva de esas importaciones. En Colombia el proceso tomó gran impulso en la postguerra y comenzó a saturarse a comienzos de la década de los setenta cuando empezaron a agotarse las posibilidades de producir bienes de consumo durables, por una parte, y por la otra, al dificultarse la producción de bienes intermedios y de capital debido entre otras razones a las condiciones de estrechez del mercado interno y a la lenta integración del mercado subregional.

#### LA ELEFANTIASIS DEL TERCER SECTOR

En forma distinta a como la intensidad de la industrialización indujo el crecimiento de las aglomeraciones urbanas en los países desarrollados, en los países atrasados la insuficiente industrialización ha caminado a la zaga del proceso de urbanización, que fue impulsado por la difusión de los avances tecnológicos, sociales y culturales. Esta característica de la urbanización del subdesarrollo, se manifiesta obviamente en la estructura de la producción, en donde el cambio ha sido más complejo que el observado en las economías adelantadas. Veámoslo: se produce, en primer término, un dualismo en las

técnicas de producción de los tres sectores, existiendo en cada uno de ellos un subsector moderno y un subsector tradicional. En segundo lugar, la transformación de la organización ocupacional favorece al sector terciario y al subsector secundario tradicional. El informe de la OIT (Nº 41) trae la siguiente distribución del empleo urbano:

Agricultura .....	1.9
Minería .....	0.5
Industria manufacturera .....	30.8
Construcción .....	6.1
Comercio .....	19.8
Transporte .....	6.1
Servicios .....	19.3
Servicio .....	9.0
Servicios gubernamentales .....	4.4
Otros servicios .....	1.5

100

Como se observa, el sector de los distintos servicios tiene una participación mayor del 60%. En el sector secundario es muy alta la participación del subsector artesanal.

#### DESEMPLEO Y POBREZA

Naturalmente, como lo señala un distinguido investigador, "la hipertrofia del sector terciario esconde en la realidad un subempleo abierto o disfrazado de la mano de obra ocupada en buena parte del sector servicios y artesanal tanto desde el punto de vista de productividad e ingresos, como el de intensidad del trabajo" (Nº 42).

Además los miles de brazos que no alcanzan a ser absorbidos por la sobre-terciarización o por el "sector refugio artesanal" no tienen posibilidad alguna de ocupación. El desempleo urbano abierto o encubierto, en Colombia alcanza índices muy altos. En el informe "hacia el pleno empleo" se sitúa en el 25% (Nº 43). Otras metodologías señalan niveles inferiores, pero sí aceptan que "el desempleo parece ser más grave en

Cali y en las ciudades de la Costa que en Medellín y Bogotá". Y que "las tasas de desempleo en las zonas urbanas de Colombia son superiores en un 80% a la tasa promedio de Bogotá" y de la misma manera "si se incluyen personas de 12 a 15 años en la fuerza laboral y se supone que el 20% de la fuerza laboral empleada en el sector comercio está constituida por trabajadores redundantes" (Nº 44), entonces será necesario concluir que el promedio indicado por la OIT no anda muy lejos de la realidad. Resumiendo: la urbanización del subdesarrollo, que es una urbanización sin industrialización, conlleva altos niveles de desempleo y de subempleo y lógicamente bajísimos niveles de productividad por trabajador e ingreso por habitante.

#### METROPOLIZACION Y RURALIZACION URBANA

El proceso de urbanización de nuestra economía subdesarrollada es básicamente desequilibrado. El desbalance tiene dos manifestaciones. La primera consiste en la concentración de la población y de la actividad económica en cuatro ciudades principales. La segunda está representada por la gran cantidad de pueblos pequeños, que prácticamente no tienen función alguna.

Los grandes centros absorben la mayoría de los recursos de crédito interno y externo para desarrollo urbano. "Dentro del período comprendido entre 1966-1973, de los 9.246 millones de créditos aprobados, correspondieron a Bogotá, Barranquilla, Cali y Medellín 7.886 millones (85.2%). Para ese mismo lapso, también se observa que las grandes ciudades obtuvieron el 70% del crédito oficial, el 89% del privado y el 54% del mixto" (Nº 45). La tendencia a la concentración industrial proveniente de las economías de escala y de las economías externas, se ve reforzada en un país de bajo nivel de capitalización, por el alto costo que exigiría la dotación de servicios e infraestructura en otros centros, en forma tal que permitieran cierta descentralización espacial de la acumulación de la actividad industrial.

El "índice de primacía" de las cuatro ciudades es muy alto, si se le expresa como la relación porcentual de la población, la industria y los servicios de los cuatro centros con la población, la industria y los servicios de las 36 ciudades consideradas como intermedias. En el otro extremo hay un "índice insignificancia" de muchísimos centros que por su mínima población y por la ausencia de típicas funciones urbanas de orden económico, administrativo o social, carecen de toda dinámica (Nº 46). La verdadera disparidad del desarrollo urbano en las economías atrasadas es la que se observa entre la polarización y la atomización. Entre la metropolización y la ruralización urbana. Entre las ciudades que cada día crecen y las poblaciones estacionarias o francamente declinantes que pertenecen más al contorno rural que al patrón de vida urbana.

#### PENURIA

Sin lugar a duda la más dramática diferencia que hay entre la urbanización de los países adelantados y la de las naciones subdesarrolladas es la discrepancia sideral de recursos. Norteamérica y Europa, tienen la posibilidad real de dar adecuada solución a los crecientes problemas de los ghettos, de la congestión del tránsito de automotores y de la contaminación de la atmósfera en sus ciudades, sus metrópolis o sus megalópolis (Nº 47).

Tendrán algunos de esos países que controlar un fenómeno que hasta ahora se ha determinado casi libremente por las fuerzas del mercado, pero todos ellos pueden pagar el precio de financiación que demanda la corrección de los errores incurridos y garantizar el máximo bienestar a su población. Nuestros países padecen una situación distinta y desconsoladora. J. Hardoy no vacila en enfatizar que "ninguna nación de América Latina está en condiciones de afrontar el costo que demanda fijar en condiciones aceptables a la nueva población urbana" (Nº 48). El Banco Mundial, en el documento de trabajo sobre el sector urbano, en 1972 afirma que

"aún no se ha comprendido cabalmente la radical escasez de recursos en relación con el crecimiento urbano. Por un lado existen limitaciones fundamentales de los recursos totales disponibles para el desarrollo y de otro los altos costos del suministro de los servicios urbanos y particularmente de una infraestructura perdurable que sostenga el rápido crecimiento de la población urbana" (Nº 49).

El caso de Bogotá, por ejemplo, es impresionante. En la memoria del Alcalde Mayor, doctor Alfonso Palacio Rudas al Consejo de Bogotá, se lee "la expansión de la ciudad continuará a una tasa acelerada por lo menos para los próximos diez años. Lo que indica además que para mantener en 1990 el actual nivel de servicios, hoy deficiente, la inversión pública y privada en servicios se debe multiplicar por un factor de 12, para atender una población tres veces mayor. Lo anterior sólo se lograría si se mantiene una tasa de crecimiento en el ingreso real, per cápita, del 3.2% anual siempre y cuando se produzca una mejora en la distribución del ingreso en Bogotá, tendencia que no se ha confirmado en los últimos años. Demos un ejemplo para ilustrar la magnitud del fenómeno. En un nivel medio de prestación de servicios, los costos totales públicos y privados, capital y operación en millones de pesos de 1970, son los siguientes según cálculos de Fase II:

	Año	
	1972	1990
Transporte	2.935	17.484
Vivienda	1.983	29.080
Salud	890	4.696

Dadas las proyecciones de recursos actuales, el Distrito no tiene la posibilidad de realizar las inversiones públicas que requiere la ciudad" (Nº 50). La penuria se torna aún más dramática en las otras ciudades. El Departamento Nacional de Planeación, en reciente estudio, concluye que "la limitación de los recursos departamentales y municipales es de tal naturaleza que los Departamentos cubren sus gastos de fun-

cionamiento con muy poca disponibilidad para inversión. En los Municipios la disponibilidad de recursos para la financiación de obras de desarrollo es insuficiente" (Nº 51).

## DEFICIT

La insuficiencia de recursos, que es absoluta, se traduce en los alarmantes y cada día mayores déficit de infraestructura y vivienda. El Instituto de Crédito Territorial compiló en 1972 las cifras indicativas referentes a la deficiencia en acueductos, alcantarillado, energía eléctrica y pavimentaciones en algunas ciudades del país (Nº 52). Allí se establece que el 34.4% del área urbana carece totalmente de infraestructura, que el 37.5% de las viviendas no tiene servicios, que el 64% de las calles no tiene pavimento, etc., etc.

La Fundación para el Desarrollo ha venido adelantando una muy interesante investigación sobre configuraciones jurídicas y relaciones de propiedad de terrenos en las urbanizaciones piratas de Bogotá, que se definen en forma general como aquellas que se iniciaron sin aprobación del Distrito. Los resultados preliminares de estos estudios permiten señalar que en 1972 del 59% del total de los habitantes de Bogotá vivía en ese tipo de urbanizaciones, las que ocupaban en ese mismo año el 38.4% del área total de la ciudad (Nº 53). En estas áreas de nuestras ciudades que llaman los urbanistas "subnormales" está localizada buena parte de población de mínimos ingresos, el 52% que tiene entradas mensuales inferiores a 3.800 pesos (Nº 54), porque la carencia general de recursos para el desarrollo urbano, es agravada en las economías subdesarrolladas por las inequidades abismales en la distribución del ingreso.

La situación de miseria es la verdadera causa del marginamiento de la vivienda y de los servicios, y de la ubicación inadecuada, de substancial parte de los habitantes urbanos.

Para dar una muestra concreta de la gravedad del problema, en el aspecto vivienda, veamos el análisis que se hace para la ciudad de Manizales en relación con los problemas

adelantados por el Instituto de Crédito Territorial. "Si tomamos la unidad mínima de vivienda definida por el Instituto de Crédito Territorial con una área de 45 metros cuadrados y un costo entre treinta y treinta y cinco mil pesos, pagadero en 240 meses, con una cuota inicial de 3.000.00 pesos y mensualidades de 260.00 a 290.00 pesos y suponiendo que el individuo pueda destinar alrededor del 25% de sus ingresos a vivienda, vemos que sólo el 13.93% de la población manizaleña puede acceder a una vivienda mínima del Instituto de Crédito Territorial ya que para ello necesita tener un ingreso mínimo mensual de \$ 1.042.00 salario superior a la media nacional en 1967 que era de \$ 916.00 para los obreros urbanos y vale la pena notar que 45 metros cuadrados no es un área construida suficiente para una familia promedio de 6.5 personas" (Nº 55). En lo referente a Bogotá se ha hecho un análisis del valor de las "soluciones básicas" del Instituto de Crédito Territorial, concluyéndose que el precio más frecuente es de \$ 71.000.00, cantidad ésta "que escapa a la capacidad de compra de un 30 o un 35 por ciento de las familias". La situación es poco más o menos la misma en otros centros urbanos del país (Nº 56).

#### ALTOS COSTOS

El insalvable obstáculo de la penuria de los recursos se ve agravado en nuestro medio por los altos costos de "urbanización" y, en general, de "desarrollo urbano". Cualesquiera que sean los estándares que se establezcan para las redes de servicio público, la extensión y particular morfología del área desarrollada, así como la baja densidad promedio de nuestras aglomeraciones, encarecen el costo de los servicios públicos básicos (Nº 57). De la misma manera al adentrarse en la estructura de los costos del bien final "vivienda", —tierra, adecuación, insumos de materiales de construcción, etc.— se destacan algunas características que elevan considerablemente los costos, tales como el hecho de ser la tierra urbana o urbanizable un "bien refugio" para la inversión en una situación

inflacionaria, pudiendo como cualquier mercancía ser objeto de especulación y acaparamiento, beneficiándose sus propietarios, además, del mayor valor producido por el propio crecimiento urbano, por la instalación de servicios y la construcción de obras públicas, y por los usos y cambios de usos del suelo determinado en los reglamentos de zonificación. En idéntica forma encarece los costos la estructura monopolística de buena parte de la industria de materiales de construcción: cementos, prefabricados, aceros, etc. (Nº 58).

#### EFFECTO DEMOSTRACION Y TECNOLOGIA

El patrón cultural de "consumo urbano" ha sido resultado del efecto demostración: las grandes avenidas, el diseño arquitectónico, la casa individual, las zonas verdes, los edificios de departamentos, y el ideal del automóvil particular, que observamos en los suburbios de altos ingresos, procuran imitar el ejemplo de las sociedades industriales de los Estados Unidos o Europa Occidental.

El factor tecnológico de mayor incidencia ha sido indudablemente el transporte automotor. Los autobuses desplazaron totalmente al sistema de tranvías en Bogotá después de 1948 y, en el resto de ciudades, ha sido el único sistema de transporte colectivo. Los buses, y el crecidísimo número de vehículos particulares, han permitido la dispersión de las diferentes actividades, las bajas densidades de ocupación del espacio urbano y la desproporcionada extensión del área de nuestros grandes centros urbanos.

Las grandes vías, construidas en la periferia, que han sido muchas veces resultado no de la planificación, para aprovechar el mayor potencial de tráfico, sino de la presión del automóvil particular, han disminuido linealmente los costos de transporte y valorizado también linealmente la tierra, condicionando la expansión de la ciudad a lo largo de los principales ejes de transporte y dejando grandes vacíos. El urbanista Alvaro Avila Bernal (Nº 59) calcula que los "lotes y potreros de engorde (en Bogotá), tienen una superficie dos veces superior a la de París".

## EFECTO DE PRIVACION

La estratificación social de nuestra población urbana se puede apreciar en la inequitativa distribución de ingresos del sector. El estudio de Miguel Urrutia y Clara de Sandoval arroja los siguientes promedios: a un extremo el 50% de la población urbana percibe solamente el 11% del total de ingresos; al otro extremo el 5% de la población urbana goza del 33% de los ingresos (Nº 60). "Aún en Bogotá, considerada como la ciudad más próspera del país, el 40% de las familias ganan menos de 1.500.00 pesos mensuales o sea 65 dólares, a pesar de que existe un promedio de dos trabajadores por cada familia" (Nº 61).

## TENENCIA DE LA TIERRA

Las tierras urbanas y suburbanas pertenecen casi en su totalidad a los propietarios privados. Aunque el Estado, los Municipios o algunas entidades descentralizadas como las beneficencias, poseen variables extensiones de terrenos, el área que ocupan las propiedades fiscales, comparada con la de los particulares no tiene mayor significación.

La propiedad privada del suelo urbano o suburbano que se subdivide en lotes individuales tiene una importancia definitiva. En realidad son los propietarios de lotes urbanos o suburbanos quienes han decidido si las tierras deben continuar en usos agrícolas o ganaderos, o si deben usarse para sectores residenciales exclusivos, para sectores industriales o comerciales o para barrios populares. Entre otras palabras han sido los tenedores de la tierra quienes han determinado conjuntamente con las preferencias culturales y tecnológicas y el diferente poder adquisitivo de las firmas y de las familias, no sólo la extensión de las ciudades sino la disposición de las diferentes actividades en el espacio urbano.

## ZONIFICACION

Lo anterior ha venido ocurriendo no ciertamente por ausencia de intervención del sector público. Desde hace varios

años se han dictado en todas las ciudades de mayor población disposiciones tendientes a ordenar el proceso urbano. En el caso de Bogotá por ejemplo, se haría interminable hacer una revisión de todos ellos; bástenos rápidamente indicar los más importantes: la Ley 50 de 1931 estableció las bases para una política de renovación de la capital; la Ley 94 de 1931 autorizó al Municipio para gravar la propiedad raíz hasta con un 5 por mil del avalúo catastral; la Ley 195 de 1934 facultó a la ciudad de Bogotá para determinar su perímetro urbano, señalar obligaciones a los propietarios de inmuebles, a las empresas urbanizadoras, y crear la contribución de valorización; en 1933 se creó el Departamento de Urbanismo, adscrito a la Secretaría de Obras Públicas; los Acuerdos 11 de 1940 y 21 de 1944 reglamentaron la zonificación de usos de la tierra y fijaron especificaciones a las edificaciones dentro de los sectores; en 1948 (Acuerdo 88) se creó la Oficina del Plan Regulador; en 1951 se confirieron facultades para la elaboración de planes reguladores, a los Municipios de Bogotá, Medellín y Cali; en 1951 se aprobó el Plan Piloto de la capital que fue elaborado por nadie menos que Le Corbusier; el Plan Regulador se concluyó en 1967 y se propuso un nuevo Plan Piloto; en 1961, mediante Acuerdo número 1 se tomaron medidas sobre sectorización; el Acuerdo 30 de ese mismo año exigió a los urbanizadores la construcción y cesión al Municipio de las obras de infraestructura; el Acuerdo 65 de 1967 creó la zona residencial especial R. 8 y dictó medidas más elásticas en relación a las especificaciones de barrios populares; en 1968 se tomaron nuevamente medidas sobre zonificación, lotificación y construcción, con un criterio más flexible en cuanto a la segregación de usos del suelo urbano; en 1972 se dispusieron (Acuerdos 20 y 22) normas mínimas buscando reducir las obras de infraestructura en los asentamientos populares; en 1974 por medio del Decreto 159, se adoptó un nuevo plan de desarrollo; el Acuerdo 14 de 1975 hizo una nueva clasificación de las zonas del Distrito Especial.

Pero a pesar de la farragosa legislación, la estructura de la ciudad es enormemente defectuosa, por su extensión, por el

enorme costo de construcción de redes de servicios, que un área tan grande supone; por el pésimo uso del recurso tierra en donde se combinan altísimas densidades en las zonas céntricas con muy bajas densidades en los sectores residenciales; por la desafiante segregación ecológica de las clases sociales; por la congestión alarmante de vehículos automotores; por la contaminación del ambiente; por el deterioro cotidiano de la calidad de la vida, etc. Pero hay más: la actual situación, de no mediar un cambio radical, va a continuar empeorándose debido al alto grado de potencialidad de inestabilidad del proceso urbano nacional.

#### POTENCIALIDAD E INESTABILIDAD

El límite máximo de urbanización es teóricamente muy variable, pero se ha calculado "que aun aquellos países que son esencialmente productores de materias primas y con un nivel tecnológico bajo pueden producir lo que necesitan con un 20% de su población directa o indirectamente afectada al sector primario. O sea que una población urbana que incluya el 80% de la población de un país es una posibilidad no muy remota aun para países con las características agrarias y en las etapas de desarrollo de la América Latina" (Nº 62).

Esta apreciación coincide con la del profesor Currie, quien calcula que generalizando las técnicas de explotación y aumentando la extensión mínima de las explotaciones, la cosecha de 1960 hubiera podido ser producida por un 14% de la fuerza de trabajo, en vez del 45% que efectivamente lo hizo (Nº 63).

La alta tasa de urbanización, es decir, la tasa que aumenta la población urbana como porcentaje de la población total, es un buen índice de la inestabilidad de nuestro cambio ecológico-demográfico. Este depende de los siguientes factores:

- a) Tasa de aumento vegetativo de la población urbana;
- b) Tasa de crecimiento vegetativo de la población rural;

c) Índice de emigración de la población rural a los centros urbanos. Los dos primeros constituyen la explosión demográfica. Su magnitud es simplemente el producto de altas tasas de natalidad, combinadas con decrecientes tasas de mortalidad.

#### EXPLOSION DEMOGRAFICA

Así, por ejemplo, en el período de 1938 a 1957 la tasa de natalidad se mantuvo estable alrededor de 46 por mil. Mientras la tasa de mortalidad descendió de 22 a 17 por mil. Para el año de 1970 la tasa de mortalidad había descendido a un nivel cercano al 12 por mil, mientras el índice de natalidad seguía manteniéndose por encima de 43 por mil. Por otra parte el proceso de urbanización no ha tenido significativa incidencia en el comportamiento de la fecundidad. Posiblemente la estructura de la población por edades, que favorece a los grupos más jóvenes y también el crecido porcentaje procedente del campo, expliquen el fenómeno. Parece, sin embargo, que existe entre la población femenina de Bogotá, una correlación negativa entre participación en la fuerza de trabajo y la fecundidad, según se desprende de la investigación del doctor Rafael Prieto (Nº 64). El resultado de estos factores ha sido una tasa de crecimiento de la población superior al 3.2% por año, una de las más altas del mundo.

#### EXODO RURAL

El éxodo del campo ha merecido especial interés. Hay multiplicidad de factores responsables por el desplazamiento masivo de la población rural hacia el sector urbano. De una parte las posibilidades de educación, salubridad, recreación, ilusión de empleo, etc., que ofrecen las ciudades y del otro la miseria increíble de la inmensa mayoría de los habitantes del campo (Nº 65). No vamos a adentrarnos ahora en las explicaciones posibles de esta angustiada realidad, bástenos señalar que la distribución del ingreso es mucho más injusta en el

sector rural que en el urbano (Nº 66). Por esta razón, que esconde en la frialdad de las cifras el drama del hombre descalzo, como lo llamara Alejandro López; a pesar del desempleo de las ciudades, y de la desigualdad de los ingresos del sector urbano, y de los déficit alarmantes que hemos visto atrás, "el influjo continuo de la mano de obra del campo nos ofrece un caso prima facie del mecanismo de repulsión que predomina sobre la fuerza de atracción" (Nº 67).

### ¿LA FIEBRE ESTA EN LAS SABANAS?

Pero para poder formular una terapia apropiada al urgente, al inaplazable problema urbano, es preciso un diagnóstico acertado. Aquí como en la ciencia médica se deben conocer no solamente los síntomas, sino las causas del mal, para poder combatirlo con los medios adecuados.

Hay quienes opinan que el problema es más que todo de carácter administrativo u operativo. Sostienen quienes así piensan que la principal razón de ser de la cuestión urbana es la carencia de mecanismos administrativos, que garanticen una ordenación conveniente de las ciudades. De lo que se trata es de hacer un esfuerzo para perfeccionar parcial o totalmente el conjunto de instrumentos de que dispone el Estado o el sistema económico, de habilitar unos arreglos internos del sistema productivo y financiero, para que la situación se normalice. En otras palabras: basta planear técnicamente el desarrollo urbano. Si se cuenta con una oferta que refleje el alto nivel y sostenido crecimiento del aparato productivo y una demanda que traduce el poder de compra de una fuerza de trabajo con altos índices de empleo y productividad, entonces el problema es de planificación, de racionalización, de establecer unas prioridades para la inversión pública y unos estímulos o unas sanciones para la inversión privada. El problema, en esas circunstancias, es de instrumentación; de creación de unas normas y de unos mecanismos que permitan o impidan determinados usos del suelo urbano en determinada forma y durante cierto tiempo. Ejemplos clarísimos de este

tipo de solución son las New Towns inglesas, las ciudades dormitorio de la zona de París, las comunidades planificadas de los Estados Unidos, la dinápolis del profesor Doxiadis. El anterior es un diagnóstico optimista. El aporte de la planificación es incuestionable, pero si todo lo que necesitaríamos fueran planes, no tendríamos problema urbano.

Hay quienes analizan la cuestión urbana de nuestros países con un diagnóstico pesimista. Para ellos el problema no es administrativo; el problema es financiero; lo preocupante es la magnitud de los recursos que se necesitan: si se cuantifica el déficit de vivienda, y el déficit de infraestructura y equipamiento mínimos en nuestras ciudades y se calculan los recursos que hacen falta para solucionarlos, entonces tenemos, para usar una expresión del argot deportivo, que "botar la toalla".

No existe un solo país —tal vez Venezuela— en América Latina, que tenga los recursos económicos y financieros que le permitan absorber el déficit de vivienda y servicios urbanos, en muchos, demasiados años. La Cepal opina que la posibilidad de solución a corto plazo: "ni siquiera merece análisis, puesto que se habla al margen de la realidad", que la posibilidad de solución entre 20 y 30 años, o en una generación "encontraría serias limitaciones pues ninguna economía —mucho menos en las condiciones de América Latina— podrá destinar alrededor de la mitad de los recursos de inversión a construir nuevas viviendas" y que también sería muy difícil mantener los déficit porcentuales en los niveles actuales ya que sería prácticamente imposible equilibrar una economía en la cual el 38% de la inversión se canaliza hacia vivienda" (Nº 68). Este criterio, con todo lo realista que pueda ser, está desenfocado.

El problema no reside en el tamaño de los déficit urbanos, ni en las cifras astronómicas que implican sus costos. El problema no es la carencia de recursos. El problema es la causa de la escasez de recursos. El problema es el subdesarrollo.

Lo primero que necesitamos es tener conciencia de que nuestra economía no está en condiciones de producir ni la vivienda, ni la infraestructura, ni el equipamiento comunita-

rio para satisfacer los estándares mínimos convencionales, y que millones de colombianos carecen de vivienda y de los demás servicios urbanos, por la simple razón de que no tienen capacidad de adquirirlos. Verdad de Perogrullo que necesita repetirse hasta el cansancio, para no equivocarnos en señalar que los males de nuestra urbanización son causados por los muy bajos niveles de producción e ingresos reales.

#### F. — EL DEDO EN LA LLAGA

Según sea la concepción que se tenga del problema urbano así serán las formulaciones para resolverlo. El énfasis en la planificación o en la construcción masiva y acelerada de viviendas por ejemplo, obedece a determinados criterios, a particulares formas de enfocar la cuestión; medidas de este estilo tienen indudable importancia y seguramente son necesarias, pero no suficientes. Obedecen a una visión restringida, parcial, incompleta, de la compleja problemática urbana, en una economía subdesarrollada.

La creación de una amplia estructura productiva que permita emplear eficientemente y dotar de poder de compra a la mayoría de la población activa y disponer de los recursos físicos y financieros que hagan posible aumentar la oferta y la calidad de los servicios urbanos, entre ellos, principalmente, la vivienda, es una estrategia diferente, que se relaciona con una concepción distinta. No cabe (y es muy importante que esto quede claro), dentro de este planteamiento la teoría de que la solución del problema urbano es un subproducto de la solución de fondo del problema del atraso y las desigualdades, por la simple razón de que no desconocemos las peculiaridades de las relaciones entre el crecimiento económico y los fenómenos de la "urbanización" y del "urbanismo" (Nº 69). Esas relaciones son de doble vía. En un sentido, la disponibilidad de recursos e ingresos reales posibilita mejorar las condiciones de la vida urbana. En otro sentido, unas condiciones mínimas urbanas de salubridad, habitabilidad, vida

comunitaria, recreación, etc., etc., son imprescindibles para impulsar el crecimiento del aparato productivo y modernizar la estructura social.

De lo que se trata realmente es de convertir a las ciudades, a los núcleos urbanos en verdaderos "polos de crecimiento". Lo que se persigue es que nuestras aglomeraciones urbanas no sigan siendo la manifestación, el resultado, el recipiente, la fragua en donde se perpetúa y ahonda el subdesarrollo; los espacios territoriales "que combinan los efectos de recesión económica y los factores de crecimiento demográfico, que pueden considerarse como auténticos polos de desarrollo" (Nº 70). De lo que se trata, es de convertir nuestras ciudades en formidables herramientas de progreso y bienestar, de transformarlas en auténticos "polos de desarrollo", para citar la expresión de Perroux.

Habrà que organizar un sistema urbano que garantice un desarrollo equilibrado de las regiones del país; los núcleos urbanos, mediante un cambio en la estructura de la producción que favorezca sectores de la más alta productividad, tendrán que ofrecer empleo remunerativo a los crecidos contingentes de la fuerza de trabajo; deberá desaparecer la segregación ecológica por estratos sociales y ser reemplazada por una habitat, en donde prime la solidaridad sobre el desafío de las desigualdades; se necesitará que los centros urbanos de todos los tamaños induzcan una prodigiosa expansión de la producción en el sector rural a la vez que difundan dentro de él los adelantos tecnológicos y los niveles de vida y bienestar y las pautas culturales de la ciudad. Todo eso y mucho más constituye la solución de fondo.

Desafortunadamente este ideal no se puede alcanzar con un proyecto de ley. Su realización, que supone la más drástica disciplina social, es asunto de muchos años, de muchos cambios dolorosos. Es un objetivo a largo plazo. Sin embargo, hay objetivos inmediatos, a corto plazo, que pueden facilitar la gran tarea urbana que tiene por delante nuestra sociedad. Estos objetivos inmediatos encarnan la política que el Estado colombiano debe adelantar en materia urbana. Su formula-

ción, por mandato de la Constitución de la República, le compete al Congreso. Trataremos, pues, de concretarnos, con modestia y realismo, a lo que nos corresponde.

#### ALCANCE DE LA POLÍTICA URBANA

No pretendemos dar solución a la totalidad de la vasta problemática urbana. Pensamos que debemos concretarnos a aquellos problemas que pueden resolverse por medio de normas, legales que desarrollen los principios instituidos en la Constitución Nacional. Es decir, mediante legislación que no entrañe modificación alguna del orden jurídico fundamental que rige al país.

#### PLANTEAMIENTO POLITICO-JURIDICO

En primer término creemos que el planteamiento es esencialmente de carácter político-jurídico. Se trata, ante todo, de precisar los derechos del individuo frente a los de la comunidad.

El artículo 30 de la Carta establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

#### CARACTERISTICAS DEL SUELO URBANO

Comencemos anotando algunas características del suelo urbano:

a) Su utilización es un hecho convivencial. Sólo es posible usar el suelo urbano (levantando sobre su superficie viviendas o fábricas) gracias al esfuerzo de la colectividad, que construye la infraestructura de servicios y el equipamiento social;

b) El aprovechamiento del suelo urbano afecta no sólo a su propietario sino en algún grado a toda la población de la ciudad. "En el pasado la iniciativa de construcción de una vivienda era un asunto fundamentalmente personal que a lo más trascendía a un pequeño núcleo de convecinos inmediatos. Con cuidar que éstos no resultasen perjudicados y que se respetase un mínimo de alineaciones a lo largo de las vías comunes era suficiente. Es obvio que esto nada tiene que ver con la edificación de un superconjunto urbano en la periferia o en el centro de una ciudad. Tales decisiones van a influir en la vida cotidiana de múltiples personas que se verán afectadas en sus tiempos de desplazamiento, en sus hábitos relacionales o en sus preferencias de ocio" (Nº 71).

c) El valor de los terrenos urbanos, de los lotes, se incrementa debido al crecimiento de la ciudad (a causa de las economías externas, que dicho crecimiento general), sin que tengan nada que ver en el fenómeno la inversión o el trabajo del propietario.

#### HACIA UN DERECHO URBANO

Estas circunstancias especiales reclaman la creación de un ordenamiento jurídico particular, la institución de un verdadero derecho urbano que sea la fuente legitimadora específica tanto de la propiedad del suelo urbano, como de las actuaciones del sector público. Un derecho urbano que defina ex novo el dominio del suelo urbano, los derechos y obligaciones de los propietarios por una parte y por la otra, permita coordinar y racionalizar las decisiones que tengan incidencia sobre el proceso urbano.

Obviamente el derecho urbano ha de reflejar la estructura económica y social de la Nación, el poder político relativo de los distintos grupos sociales y el sistema de valores imperante, los que no están ciertamente petrificados en nuestro país, como algunos pueden pensar, sino que por el contrario comienzan a acusar modificaciones claramente palpables en el

anhelo renovador que anima al Gobierno del Presidente López y a los sectores de vanguardia del Parlamento.

Pensamos que el derecho urbano y las medidas legales que lo conforman, debe ser el instrumento adecuado, que satisfaga los objetivos a corto plazo de la política urbana y de esta manera facilite un continuo avance hacia la meta a largo plazo de esa política, que es la de hacer de nuestras ciudades auténticos "polos de desarrollo", y en donde se obtenga un nivel de vida aceptable para todos sus habitantes.

El contenido del derecho urbano debe ser, pues, seleccionado hábilmente, con la ayuda de un análisis previo, de tipo teórico, que arroje suficiente luz sobre el mecanismo que opera las ciudades y que permita tanto precisar los objetivos por cumplir como relacionar apropiadamente con ellos, las herramientas jurídicas.

#### FILOSOFIA DE LA CIUDAD

El pensamiento contemporáneo sobre el sistema urbano se aparta radicalmente de las concepciones que primaron durante largo tiempo y que daban especial énfasis al aspecto formal y físico de las ciudades. El armazón teórico de los CIAM y de la Carta de Atenas enumeran las funciones urbanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación y supone que el caos urbano es la consecuencia de la mezcla de esas funciones, recomendando por esta razón separar cada uno de los espacios en donde se realizan dichas funciones: (en una zona se trabaja, en otra se compra, en otra se habita, en otra se aprende y divierte y en todas se circula). Este planteamiento formalista así como los enfoques "biologistas" o "psicologistas" han sido cuestionados por una serie de planteamientos teóricos dispersos en la abundantísima literatura sobre el fenómeno de la ciudad (la que posiblemente no es como pensaba Hegel "la más bella obra de arte de la historia de la humanidad", sino la más intrincada de todas). Esta línea de pensamiento considera que las ciudades, los núcleos territoriales, las agrupaciones urbanas, son esencialmente la

respuesta física a las necesidades de espacio, de localización y de comunicación de las actividades urbanas. La ciudad "puede pensarse como el artefacto de espacios abiertos y cerrados, que es el receptáculo de las estructuras socioeconómicas para permitir el desarrollo de sus actividades, por medio de la tecnología y el diseño" (Nº 72). La ciudad no es un hecho estático: es un proceso histórico. Es un sistema espacial en continuo cambio ¿Qué produce ese cambio? ¿Qué fuerzas conforman la ciudad? ¿Qué factores determinan su estructura física, el uso de su suelo, la expansión de su perímetro? Esto es lo que realmente interesa saber; conocer el mecanismo interno del complicado aparato que son las ciudades. Nos parece que una breve, sencilla y clara descripción de la teoría es imprescindible. Las innumerables funciones urbanas; habitacionales, recreativas, culturales, económicas, sociales, administrativas, etc., etc., para poder desarrollarse, demandan tres clases de insumos:

- a) Espacio;
- b) Localización;
- c) Comunicación.

Las familias, las firmas, las asociaciones de todo tipo, el Gobierno, etc., buscan una dimensión espacial en la ciudad en la cual puedan implantar sus viviendas, fábricas, comercios, centros administrativos, iglesias, universidades, etc., etc. Pero no solamente demandan espacio sino ubicación, la más favorable posible para comunicarse entre sí. Por ejemplo, a una firma no sólo le interesa un determinado espacio en la ciudad donde construir una fábrica, sino que también le es definitivo el sitio de su localización: la cercanía a las fuentes de abastecimiento de materias primas, la existencia de adecuadas vías de comunicación, servicios, teléfonos, etc., etc.

La demanda por los insumos de espacio, localización y comunicación depende de varios factores: tamaño de la población, estructura de la población, pautas culturales (gustos, preferencias) características de la tecnología, nivel de ingreso, distribución del ingreso, etc., etc. Lógicamente a la demanda

de insumos urbanos se enfrenta una oferta de esos insumos, la que está compuesta por la disponibilidad de tierras, viviendas, edificaciones, vías, medios de transporte, sistema de comunicación, redes de servicios públicos, etc., etc. Esta oferta de insumos urbanos es función del nivel de inversiones, del sistema de tenencia de la tierra, de la concentración de la propiedad inmueble urbana, de las condiciones geográficas y geológicas, etc., etc.

¿Cómo se "compatibilizan" la oferta y la demanda de insumos urbanos? En unas sociedades, a través del mecanismo del mercado; en otras mediante el diverso grado de intervención del Gobierno, que va desde un sistema mixto de regularización del mercado, hasta uno de total centralización de las decisiones por el Estado. Estos medios de "armonización" de la demanda y la oferta del espacio, su calidad y comunicación se han llamado "sistemas decisionales" (Nº 73) en ellos reside la variable clave de la organización urbana, porque la cuestión es esencialmente un asunto de asignación de recursos. Si el mercado no se comporta de acuerdo a los postulados de la teoría de la competencia perfecta, logrando a través de los precios, determinados por los compradores y vendedores, no sólo la maximización de los beneficios individuales, sino también una eficaz distribución de los recursos (que da por resultado una adecuada estructura urbana) entonces surge la necesidad de intervención por parte del sector público. El contenido de la intervención depende del sistema político-social, y puede adoptar diferentes formas.

La anterior abstracción nos permite sacar las primeras conclusiones prácticas:

I. Los problemas de la oferta de insumos urbanos, y los relacionados con la demanda de los mismos, son problemas estructurales cuya solución es a largo plazo, y los cuales, en su gran mayoría, no son susceptibles de un tratamiento meramente legislativo.

II. Las medidas de tipo legislativo deben concentrarse a los objetivos a corto plazo y particularmente sobre el sistema

de tenencia de la tierra y el sistema decisional para instrumentar un mecanismo mixto, hasta donde lo permita la realidad de la estructura político-social.

#### LA TIERRA URBANA: TALON DE AQUILES DEL PROBLEMA

Con estas orientaciones podemos proceder a la selección de los objetivos de la acción legislativa.

Si examinamos los agentes que inciden en la oferta de insumos urbanos: sistema de tenencia de la tierra, grado de concentración de la propiedad, inventario existente de viviendas, construcciones, redes de servicios, de vías, transportes, comunicaciones, etc., etc., podemos valorar la significación del régimen de tenencia del suelo urbano, en la determinación de los usos del suelo. El profesor español, Gómez Morán, trae una argumentación muy ilustrativa al respecto: "Permítasenos, para terminar una frase tan vulgar como propia de un modesto promotor cooperativo: intentar resolver el problema urbano sin solucionar previamente el del suelo, es igual que pretender llenar la bañera sin colocarle el tapón de desagüe: en cuanto más agua se echa, más agua se pierde" (Nº 74).

El control de los usos del suelo urbano parece ser un objetivo indispensable y posible. En los países que tienen un sistema decisional mixto se han ensayado varias medidas. Por ejemplo en Holanda, Dinamarca y Suecia las autoridades municipales han venido adquiriendo tierra en el mercado desde el siglo pasado; en el Reino Unido existió hasta 1969 una "Land Commission" para adquirir la tierra necesaria para el desarrollo urbano; en Francia la ley del 14 de abril de 1962 con las reformas de 1967 y del 10 de julio de 1968 estableció una agencia para la región de París con el propósito de comprar terrenos en el mercado, haciendo uso de los derechos de prelación y de las modalidades establecidas en áreas previamente señaladas para futuro desarrollo urbano; en Es-

paña la Gerencia de Urbanización del Ministerio de Vivienda adquiere terrenos, los urbaniza y después los ofrece al mercado a precios no especulativos. En Chile la Corporación de Mejoramiento Urbano - CORMU, representó "un ejemplo de política visionaria en materia de adquisición de tierra para el desarrollo urbano" (Nº 75).

El muy respetado urbanista argentino Jorge Hardoy ha propuesto "la creación de bancos nacionales dedicados a la adquisición de tierra urbana y suburbana financiados con impuestos a las transacciones inmobiliarias y con la plusvalía que provoca la urbanización. La tierra, los servicios públicos y el equipamiento comunitario deben ser una prioridad más urgente que la financiación de vivienda" (Nº 76). Sin embargo, todos estos sistemas se han quedado muy cortos en el cumplimiento de su cometido final que es el control de los usos del suelo urbano. La declaración más patética se encuentra en la exposición de motivos del proyecto de reforma de la ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del Estado Español. Allí se dice que: "El examen de la situación urbanística española que realiza el tercer plan permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de las áreas centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades". Los mismos españoles han creído posible facilitar el control de los usos del suelo urbano mediante el incremento en la disponibilidad de terrenos y la disminución en el precio de los mismos que resultaría de la aplicación de la figura jurídica denominada "derecho de superficie" que permite a los propietarios vender el uso del suelo durante cierto tiempo, sin renunciar a recuperarlo en el futuro. A este respecto se indica que "a cambio de una limitación temporal en el uso de los terrenos se obtienen estos a un menor costo con lo que se reduce el volumen inicial de recursos necesarios en el sector

inmobiliario o en otras actividades productivas para atender a las necesidades de la demanda" agregándose que "desde la perspectiva de los patrimonios públicos del suelo, el derecho de superficie puede y debe ser instrumento mediante el que, cada vez más, se procure que el derecho de propiedad sobre el suelo urbano, una vez que entre en la esfera patrimonial de la administración, no salga de la titularidad pública; el incremento, no sólo en el espacio, sino en el tiempo, de los patrimonios públicos debe seguir siendo pieza clave de la política urbanística" (Nº 77).

Otra forma de alcanzar el control real de los usos del suelo, consiste en limitar la propiedad de la tierra urbana, a la superficie. Toda una escuela del pensamiento jurídico occidental contemporáneo propugna por una concepción distinta del derecho de propiedad urbana. Partiendo de la tesis de que el concepto de propiedad del suelo varía al cambiar la función del terreno en la economía y la sociedad, aboga en favor de segregar de la propiedad "los valores económicos inherentes a su utilización urbana" (Nº 78).

El Comité de la Planificación Regional y Administración Local del Consejo de Europa aceptó las recomendaciones de Jean Cannaux e Ives Nicolás de "limitar la propiedad del suelo urbano a la superficie del terreno sin derechos sobre los volúmenes situados sobre el mismo". Se reconoce por esta línea del pensamiento jurídico, que la utilización del suelo urbano, es decir, la edificabilidad es un "subproducto, un hecho convivencial urbano" y que la circunstancia "de que la superficie urbana esté adscrita a un determinado sujeto tiene hoy más bien un carácter episódico".

Se precisa que "es efectivamente en las posibilidades de utilización del espacio, no en la mera propiedad del suelo, donde radican las auténticas expectativas del propietario. Hoy el tráfico inmobiliario prescinde casi en absoluto del hecho superficial. Lo que importa es el volumen que se autoriza como edificable. Una amplia superficie en poder de un propietario puede suponer para él más una carga que un beneficio, si la edificación está allí prohibida o suspendida inde-

finidamente teniendo que pechar, no obstante con tributos. Por el contrario un reducido solar puede tener un valor considerable, si está ubicado en un lugar privilegiado y se permite construir sobre un buen número de alturas" (Nº 79). El seminario de las Naciones Unidas sobre políticas del suelo urbano de 1971 en sus puntos 35 y 40 concluye que se debe distinguir entre la propiedad de la tierra y los usos del suelo, sugiriéndose, de acuerdo con Sabatier, que el derecho al espacio urbano no puede permanecer individual en el sentido del Código Civil sino que debe tener carácter social. Esta moción por lo demás es "perfectamente compatible con la apropiación privada de lo edificado cuando la administración adjudique los volúmenes necesarios y tampoco excluye la retribución a los urbanizadores que transforman, por encargo o autorización pública, los terrenos en solares. Lo que será altamente improbable en el futuro es que los propietarios del suelo urbano sigan percibiendo plusvalías no ganadas y prolonguen por adhesión la edificación al dominio de la superficie" (Nº 80).

Se hace imperativo entonces resolver, con la fórmula más aconsejable, el pleito entre el Código Civil y los intereses sociales urbanos.

#### OTRAS POSIBILIDADES PARA LA ACCION LEGISLATIVA

En cuanto a los factores determinantes de la demanda de insumos urbanos: población (su dinámica, distribución en el territorio), nivel de ingresos, distribución de los mismos, pautas culturales, gustos y preferencias, etc., etc., no creemos que puedan influirse a través de medidas legislativas. En cambio sí vemos de la más alta prioridad abordar lo referente al sistema decisonal.

A pesar de que, como se comentó atrás, es cierto que desde hace varios años el sector público, a través de los reglamen-

tos de zonificación, lotificación y construcción, así como de reglamentaciones e inversiones directas, estímulos tributarios y crediticios y sanciones fiscales, etc., etc., viene interfiriendo el libre juego de las fuerzas económicas, no es menos cierto que dichas limitaciones y reglamentaciones no afectan en nada la siguiente aseveración: nuestro sistema decisonal es esencialmente el sistema de mercado. La fuerza real que ha producido la inconveniente organización espacial urbana, lo que constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico, es el mercado.

A ese respecto se pueden pensar varias fórmulas: a) se pueden dejar las cosas como están. En otras palabras, se puede continuar por el camino de los planes reguladores, las medidas tributarias, las inversiones del Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial y el Fondo Nacional de Ahorro, etc., etc. Honestamente, no creo que haya un solo parlamentario dispuesto, en vista de los resultados, a hacer la apología de un sistema de asignación de recursos urbanos en donde el mercado tenga tanto poder determinante. Porque no nos llamemos a engaño: en la contienda entre la zonificación (y demás reglamentaciones) y el mercado, este último ha sido el eterno vencedor. La razón es sencilla: la zonificación no es una verdadera modificación del método decisonal real; es tan sólo un mecanismo administrativo del sistema. Por lo demás, el régimen de zonificación se impugna, desde un campo ético, por la arbitraria privación y concesión de beneficios que conlleva en la práctica y, desde un ángulo estrictamente técnico, comienza a ser desplazada por medidas que "fijan los volúmenes en función del nivel de equipamiento", como sucede en Francia (ley D'orientation Foncière artículo 13-3).

b) Se pueden buscar soluciones alternativas. El Senador Ospina Hernández ha indicado un nuevo camino. El proyecto de ley que nos ocupa tiene interés incuestionable. Está vertebrado sobre el concepto de unidades regionales de planeación, entendiéndose por tales "aquellas áreas que presentan características de cohesión geográfica y socio económica que

justifican la formulación de planes conjuntos para su desarrollo integral". Dentro de un marco que destaca el carácter interdependiente de las relaciones urbano regionales, se sugiere estructurar la formulación de planes integrales de desarrollo con las previsiones necesarias para definir, en cada Municipio, las zonas urbanas, suburbanas, rurales y de conservación ecológica y para señalar proyectos de renovación urbana, vivienda, vialidad, etc., previéndose los correspondientes instrumentos de estímulo, coerción y expropiación que faciliten su implementación.

Merecen también, dentro del proyecto del distinguido Senador Ospina Hernández, especial relieve las regiones metropolitanas, cuyo desarrollo está reclamando innovaciones en organización administrativa, que permitan superar las dificultades que presenta la coexistencia de varias autoridades locales, dentro del área de su influencia.

Examinemos la importancia que tiene la planificación en la solución del problema urbano.

Cuando empleamos el término planeación debemos aclarar el contexto en que lo hacemos, so pena de ser culpables de una grave confusión semántica. La planeación, dentro del sistema decisional en donde predomina el mercado, es un mecanismo administrativo; dentro de la organización de una asignación de recursos de carácter mixto, o dentro de un régimen totalmente planificado, es no solamente instrumento administrativo sino, además, un elemento estructural del sistema.

La planeación-mecanismo administrativo es un factor de mucha importancia para el perfeccionamiento del aparato gubernamental y la eficacia de la acción del sector público. Una de las principales fallas del planeamiento urbano en nuestro medio es la carencia de relación con el sistema regional del que forma parte, que, como lo indicamos atrás, ha sido aliviado por el Senador Ospina Hernández. También falta la coordinación indispensable entre la planeación local, de carácter físico, con la planeación económica y social a nivel nacional. Este es un problema de enorme trascendencia. La gran mayoría de la infraestructura de las ciudades es el

resultado de las decisiones, inversiones, financiación, ejecuciones y administración de la Nación, las entidades descentralizadas de orden nacional, los Departamentos y el sector privado; es decir, que la mayoría de las actividades que condicionan el crecimiento urbano, no han sido determinadas a nivel local, pero sin embargo vienen a agravar el deterioro de los servicios y en general la calidad de la vida en las ciudades, cuyos gobiernos son escasamente receptores de esas decisiones, pero a quienes se responsabiliza injustamente de la solución de los problemas. Los tremendos déficit de servicios, de infraestructura, de vivienda, de equipamiento comunitario son, en buena parte, el resultado de la ausencia de coordinación de los programas, de las inversiones nacionales, con el planeamiento físico de las ciudades. Es inaplazable hacer que las autoridades municipales, particularmente las del Distrito Especial, participen en alguna forma, con los niveles superiores de decisión del sector público, en la elaboración de los planes y programas globales que hayan de tener incidencia en su territorio. De la misma manera debe articularse la coordinación de la inversión del sector privado con la programación física municipal; además es de la mayor utilidad perfeccionar la administración municipal y decretar ex novo la organización del Distrito Especial de Bogotá, dando pleno desarrollo mediante la ley a lo que tan claramente dispone el artículo 199 de la Constitución Nacional, tal como lo han reclamado el doctor Alfonso Palacio Rudas, ilustre ex Alcalde Mayor de la capital de la República, y los ex Ministros y actuales Concejales de Bogotá, doctores Abdón Espinosa Valderrama y Carlos Sanz de Santamaría (Nº 81).

Sin disminuir el alcance de la planificación-mecanismo administrativo, examinemos su significado como elemento estructural del proceso decisional urbano. Aquí lo relevante es la incorporación de una valoración político-social en la asignación de los recursos urbanos, para lograr racionalizar la distribución de los insumos de espacio, localización y comunicación. La planeación es entonces un "método estable e institucionalizado por el cual la sociedad, a través del sector

público, selecciona la vía de acción más eficiente entre distintas alternativas que tienden a un conjunto de fines prefijados" (Nº 82). Esto no significa que las decisiones se tengan que tomar centralizadamente, como en las economías totalmente planeadas. Por el contrario, la planificación elemento-estructural, en un sistema decisional mixto, que es el que debe corresponder a nuestro orden social y político, puede funcionar a través de un régimen descentralizado de toma de decisiones, utilizando el andamiaje de los precios. Precios que, desde luego, no son meramente el resultado de la competencia de compradores y vendedores, sino que también incorporan la valoración política-social que les carga el mecanismo de planificación. De esta manera los precios internalizan los costos sociales de las inversiones (lo que no hace el mercado), y la iniciativa edificadora puede seguir vinculada a la voluntad del propietario, pero cada una de las decisiones descentralizadas se acoplan a los fines del plan urbano.

En varias legislaciones se encuentran normas que, mediante el sistema de captar la plusvalía generada por la urbanización, al tiempo que constituyen una fuente de ingresos para las autoridades municipales, hacen alcanzables los propósitos de la planeación. Francia, por ejemplo, impone una "tasa de urbanización" proporcional a los volúmenes de construcción adjudicados y que retribuye parte de los costos sociales causados por la edificación. En Inglaterra, John Silkin, actual Ministro de Planeación y Gobierno Local presentó al Parlamento hace pocos meses, la Community Land Bill cuyo objetivo final es capacitar a las autoridades municipales, para manejar la compra de toda la tierra urbanizable, a los valores catastrales vigentes. Mientras esto no se pueda realizar se gravará, a través del Development Land Tax. (impuesto a la tierra urbanizable) con el 80% de las ganancias, a los propietarios de tierras cuyas propiedades se valoricen al otorgárseles licencias de planeamiento (Nº 83).

En forma similar el Presidente López Michelsen ha declarado, refiriéndose a la plusvalía resultante del crecimiento urbano, que "ese enriquecimiento sin causa tarde o temprano

tiene que revertir a la comunidad en forma tal que sean las propias entidades municipales las que, entre las palancas de financiación puestas a su disposición consigan adquirir los terrenos aledaños a las ciudades y se beneficien de lo que hoy es una industria privada, convirtiéndola en industria social" (Nº 84). Muy importante es igualmente el concepto del estadista Julio César Turbay Ayala: "La financiación de la construcción masiva de vivienda de interés social demanda, como es obvio, cuantiosos recursos que no pueden exclusivamente provenir de medidas de carácter impositivo.

Es indispensable poner al servicio de la comunidad el valor de la tierra que se crea en el proceso de la urbanización, el cual no se debe en ninguna forma a las inversiones de sus propietarios. Este incremento en el valor de la tierra urbana y suburbana que hoy se apropian los particulares sin justificación ética o económica de ninguna clase, y que es causa de los mayores desequilibrios en la distribución del ingreso, pertenece a la sociedad, como lo han sostenido economistas de todas las escuelas.

La captación de la plusvalía por el Estado, puede ser la mayor fuente de financiación urbana, y es urgente encontrar el sistema de hacerlo. Con este propósito se han sugerido varios procedimientos, como, por ejemplo, la creación de corporaciones mixtas para la adquisición y desarrollo masivo de terrenos a precios que no involucren la plusvalía, pudiendo pagarse en forma diferida.

Así el sector privado continuaría participando intensamente en la industria de la construcción y en el mercado inmobiliario, con adecuadas tasas de rentabilidad, tal como sucede en Francia y Holanda. Con medidas como las sugeridas sería posible triplicar en un plazo relativamente corto la tasa actual de construcción de vivienda y ordenar el desafiante y caótico crecimiento urbano" (Nº 85).

Debemos estudiar otras iniciativas importantes. Los Senadores José Ignacio Vives Echeverría y Edmundo López Gómez han presentado, en las presentes sesiones del Parlamento,

los proyectos de ley número 23 y número 41 que estipulan la intervención del Estado en las actividades del tráfico mobiliario urbano. El Senador Vives Echeverría propone controlar los sistemas de pago en la compra a crédito de vivienda, en las ciudades capitales de Departamento y de más de cien mil habitantes. Pide que se limite la cuota inicial de la compraventa a un máximo del 10% del precio de la operación, debiendo también limitarse los intereses sobre el saldo a la tasa del 1½% mensual. De la misma manera sugiere limitar, a un 20% sobre la inversión, las utilidades de quienes "se dediquen a la construcción de casas y apartamentos o urbanizaciones con destino a vivienda". El Senador Edmundo López Gómez quien actualmente es el Vicepresidente de la corporación, intenta establecer el control de arrendamientos de las propiedades urbanas, limitándolo al 10% del avalúo catastral en las edificaciones nuevas o que tengan menos de 20 años de construidas, y al 5% en aquellas que tengan más de 20 años de construidas. Procura asimismo la elaboración de un modelo único de contrato de arrendamiento de las propiedades destinadas a vivienda.

Las anteriores formulaciones corresponden a la noción más general de la intervención del Estado en las actividades relacionadas con el desarrollo urbano y especialmente con la provisión de vivienda y alojamiento de interés social. De conformidad con el artículo 32 de la Carta Constitucional el Estado, por mandato de la ley, puede intervenir en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Parece existir un amplio consenso en cuanto a la necesidad de la intervención del Estado en el control y reglamentación no solamente de las modalidades de compraventa y arrendamiento de viviendas de interés social, sino también, en forma más amplia, de las actividades urbanizadoras, de adecuación de terrenos, y edificaciones de viviendas, de la industria de materiales de construcción, y de la financiación institucional para la vivienda. La urgencia de racionalizar y planificar estas actividades, jus-

tifica las reglamentaciones y controles del Estado, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico.

En resumen: la ley debe establecer los objetivos a corto plazo de la política urbana. La comprensión del funcionamiento del mecanismo de las ciudades señala a los instrumentos de tipo jurídico, algunas **posibilidades reales** de variar la situación:

1. En lo referente a los insumos urbanos, es necesario y posible corregir el régimen de dominio del suelo urbano, así como ordenar la intervención del Estado en las actividades de adecuación de terrenos, edificación de vivienda, producción de materiales para la construcción, y compraventa y arrendamiento de viviendas de interés social.

2. La ley debe establecer la planificación integral urbana, no solamente como instrumento administrativo de indudable valor, sino también como elemento de tipo estructural en el sistema de distribución de los recursos de espacio, localización y comunicación. Muy aconsejable sería instituir un "urbanismo concertado", una organización mixta, en donde las decisiones de tipo descentralizado se orienten por precios que resulten no únicamente de la competencia, sino también de la internalización de los costos sociales. Además es imprescindible coordinar los programas de las distintas entidades del Gobierno y las inversiones del sector privado, con el planeamiento físico de las ciudades.

3. Se hace imperativo adecuar la organización administrativa y fiscal de los Municipios y particularmente la del Distrito Especial de Bogotá, a las complejas condiciones actuales del desarrollo urbano.

Estos grandes objetivos inmediatos de la estrategia urbana nacional deben desarrollarse a través de la más aconsejable técnica legislativa. Se trata desde luego de ejercer a plenitud la competencia que la Constitución le otorga al Congreso de hacer las leyes, seleccionando el procedimiento que permita la más flexible, urgente y discreta ejecución de las medidas sobre tan delicadas materias. En este orden de ideas no du-

damos en sugerir que el Parlamento acoja, para el presente asunto, el método de las leyes marcos, fijando soberana y autónomamente, sin limitaciones ni condiciones, las líneas maestras, las pautas, los objetivos concretos de la política del Estado en materia urbana y revistiendo al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias pro tēpore, para seleccionar los instrumentos que den cabal desarrollo a esa política.

De esta manera tendríamos algo que podríamos designar como "ley orgánica" en sentido formal, para distinguirla de las leyes que establece nuestra Constitución sin nombre especial, pero que han venido llamándose tales, o leyes normativas o leyes cuadros. Decimos que en un sentido meramente formal, porque en el sentido material difieren sustancialmente: el contenido de las leyes orgánicas está señalado taxativamente por la Carta; normas orgánicas del presupuesto (artículo 76, ordinal 3, artículo 208, artículo 209, artículo 210, artículo 211); planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (artículo 76, ordinal 4, artículo 118 ordinal 3, artículo 80, artículo 189); estructura de la administración y fijación de escalas de remuneración correspondientes (artículo 76, ordinal 9, artículo 120, ordinal 21); y crédito público, cambio internacional, comercio exterior y régimen de aduanas (artículo 76, ordinal 22, artículo 120, ordinal 22 y artículo 205); determinación de los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales (artículo 182). La iniciativa sobre estas materias que escapan a la regulación de la ley ordinaria, corresponde únicamente al Ejecutivo en ejercicio de una facultad constitucional propia, que no le es delegada por el legislador, pero que es condicionada.

Nuestra propuesta de ley orgánica de ordenación urbana, es de indiscutible iniciativa parlamentaria y de cumplido ejercicio de las atribuciones que la Constitución otorga al Poder Legislativo.

De conformidad con lo expuesto, me permito presentar ante la honorable Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República la siguiente recomendación:

### Proposición.

Désele primer debate a los proyectos de ley números 14, 23 y 41 de 1975 con la modificación sugerida.

De los señores Senadores, muy respetuosamente.

Jorge Perico Cárdenas, Senador ponente.

Bogotá, D. E., septiembre 11 de 1975.

Senado de la República. - Comisión Tercera Constitucional Permanente. Septiembre once (11) de mil novecientos setenta y cinco (1975). En la fecha fue presentada en esta Secretaría la ponencia para primer debate.

Estanislao Rozo Niño, Secretario Comisión III Senado.

### G. — NOTAS Y ANEXOS

1. Henri Pirenne. "Las ciudades de la Edad Media". Página 57.
2. Pirenne, obra citada. Página 39.
3. Pirenne, obra citada. Página 100.
4. Vicente Cortés Alonso. "Tunja y sus vecinos". Revista de Indias, citado por Richard Morse. La Investigación Urbana Latinoamericana. Tendencias y planteos. Páginas 73 - 75.
5. Richard M. Morse. Ver especialmente "Latin American Cities": Aspects of Function and Structure.
6. Pasquel Leonardo. "La Ciudad de Veracruz, México". Citado por Morse. La Investigación Urbana. Página 68.
7. Sergio Elías Ortiz. Ver Anexo número 1. "Nuevo Reino de Granada. El Virreynato", Tomo I. Páginas 331 y siguientes.
8. Ortiz. Ver Anexo número 2. Tomo II. Páginas 418 y 419.
9. Carlos Martínez. S.C.A. Ver "La Fundación de Santa Fe". Reseña Urbanística. 1973.
10. José María Ots Capdequí. "El Régimen de la Tierra en la América Española durante el período colonial". Página 45.
11. El Censo de 1845 da a la Nueva Granada, excluyendo a Panamá 1.812.500 habitantes y el Censo de 1918 señala la cifra de 5.856.000.

12. Aníbal Galindo. "Historia de la Deuda Extranjera". Página 264.
13. James J. Parsons. "La Colonización Antioqueña en el Occidente de Colombia".
14. Ospina Vásquez Luis. "Industria y Protección en Colombia. 1810-1930". Página 241.
15. Enrique Caballero. "Historia Económica de Colombia". Página 189.
16. Ospina Vásquez Luis. Obra citada. Página 283.
17. George Wythe. "The rise of the Factory in Latin America". Citado por Caballero, obra mencionada. Página 183.
18. Caballero Escobar. Obra citada. Página 184.
19. Ospina Vásquez. Obra citada. Página 265.
20. Ospina Vásquez. Obra citada. Página 314.
21. Ospina Vásquez. Obra citada. Página 419.
22. Parsons James J. Obra citada. Páginas 122 y 123.
23. Ospina Vásquez. Obra citada. Página 331.
24. Ulrich Reye Koesser. "El Proceso de Urbanización en el Valle de Aburrá en Migración y Desarrollo Urbano". Páginas 72 y siguientes.
25. Kuznets Simón. "Economic Growth and Structure". Páginas 24, 25, 26.
26. Hauser Philip M. "La Urbanización en América Latina". Página 35.
27. Arnold J. Toynbee. "Ciudades en Marcha". Página 214.
28. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Página 48.
29. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Página 52.
30. Academia de Ciencias de la URSS. Manual de Economía. Página 102.
31. Santos Milton. "Geografía y Economía Urbanas en los Países Subdesarrollados". Página 30.
32. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Páginas 216-220.
33. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Página 221.
34. Muy útil ver Henri Lefebvre. "El Derecho a la Ciudad". Páginas 59-62. Así como "De lo Rural a lo Urbano" del mismo autor.
35. Singer Paul. "Urbanización, Dependencia y Marginalidad en América Latina" en "Urbanización y Dependencia en América Latina". M. Scheingart. Página 106.
36. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Página 224.
37. Ragon Michel. "Los Errores Monumentales". Página 157.
38. Jorge Hardoy, R. O. Basaldúa, O. Moreno. "Política de la Tierra Urbana y Mecanismos para su Regulación en América del Sur". Página 12.
39. Perico Cárdenas Jorge. "Capitalización y Propiedad Sociales". Páginas 18, 19, 20, 21.
40. Kaplan Marcos en "Prólogo a las Ciudades en América Latina" de Jorge Hardoy. Página 19.
41. OIT. "Hacia el Pleno Empleo". Página 395.
42. Urdinola Antonio. "Empleo, Desempleo, Subempleo en Colombia" en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano. Página 90.

43. OIT. Obra citada. Página 18.
44. Slighton Robert L. "Desempleo Urbano en Colombia". Medición, características y problemas de política en Lecturas sobre Desarrollo. Páginas 110-111.
45. ANIF, Banco Cafetero y Secretaría de Hacienda en Manizales. El Financiamiento del Desarrollo Urbano.
46. El "Índice de Primacía" generalmente se forma dividiendo la población de la ciudad más importante por la suma de la población de las tres ciudades que le siguen.
47. El término Megalópolis fue acuñado por el profesor Jean Gottman, ver: Megalópolis - The Urbanized Northeastern - Seaboard of the United States.
48. Hardoy Jorge. "Las Ciudades en América Latina". Página 61.
49. Banco Mundial. Urbanización 1972. Página 24.
50. Palacio Rudas Alfonso. Exposición de Motivos del Plan de Desarrollo Urbano 1975. Mimeógrafo. Páginas 5 y 6.
51. Revista de Planeación y Desarrollo. Octubre 1970. Página 307 - Ver Anexo número 4.
52. Ver Anexos números 4, 5, 6, 7.
53. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo: Configuraciones jurídicas sobre relaciones de propiedad de terrenos en las urbanizaciones piratas de Bogotá. Páginas 9-10.
54. Ver Anexo número 9.
55. Ocampo José Fernando. "Dominio de Clase en la Ciudad Colombiana". Páginas 190 y 191.
56. Losada Lora Rodrigo. "El Problema de la Vivienda y el Plan de Desarrollo en Coyuntura Económica". Julio 1975. Página 119.
57. Urdaneta Alberto. "Costos del Desarrollo Urbano en Ciudad y Campo". Páginas 370 a 386.
58. Revista SETT. Foro sobre Vivienda Urbana. Intervención de Oto Val de Rutten. Tomo IV. Página 89.
59. Avila Bernal Alvaro. "Transporte Masivo para Humanizar la Ciudad". El Tiempo. "Lecturas Dominicales", marzo 30 de 1975. Se refiere al área de París-Ville que tiene 105 kilómetros cuadrados.
60. Urrutia Miguel y De Sandoval Clara Elsa. Revista del Banco de la República, septiembre de 1969.
61. Plan de Estructura para Bogotá (Fase II). Página 9.
62. Hardoy Jorge. "Las Ciudades en América Latina". Páginas 50 y 51.
63. Currie Lauchlin. "Tendencias y Políticas en Materia de Urbanización". Mimeógrafo, página 3 y lo mismo en Accelerating Development the Necessity and the Means. Páginas 179, 180, 181.
64. Prieto Rafael. "Relación entre el Empleo y Fertilidad en Empleo y Desempleo en Colombia - CEDE". Páginas 93-96.
65. Muy interesante ver López Toro Alvaro. Nota sobre los fenómenos migratorios del Valle del Cauca en "Lecturas sobre Desarrollo Económico". Página 173; y Bernal Segundo. Algunos aspectos sociológicos de la migración en Colombia en "Las migraciones internas". Páginas 51 y siguientes. Ver Anexo número 9.

66. Urrutia Miguel. La Distribución del Ingreso en Colombia en "Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano". Página 15.
67. Sandilands Roger J. "La Modernización del Sector Agropecuario y la Migración Rural-Urbana en Colombia", en Revista de Planeación y Desarrollo. Octubre 1971, página 48.
68. Utría Rubén Darío. "Los Factores Estructurales del Desarrollo y el Problema de la Vivienda en América Latina", en Boletín Económico de América Latina. Octubre 1966, páginas 263 y siguientes.
69. Urbanización es la concentración geográfica de población y actividades. Urbanismo es la organización administrativa de la ciudad y particularmente hace referencia a la prestación de servicios urbanos. En la terminología ha sido propagada por la ONU.
70. Lacoste Y. "La Geographie Active", citado por Milton Santos, libro mencionado. Página 149.
71. Martín Mateo Ramón. "La Penetración Pública en la Propiedad Urbana". Revista Interamericana de Planificación. Julio de 1972. Página 80.
72. Yujnovsky Oscar. "La Estructura Interna de la Ciudad. El Caso Latinoamericano". Página 21.
73. Yujnovsky Oscar. Obra citada. Página 27.
74. Gómez Morán M. "Un Análisis de la Problemática del Suelo Urbano" en Revista Economía Financiera Española. Volumen 13, página 6.
75. Hardoy Jorge. Obra citada. Página 66.
76. Hardoy Jorge. Obra citada. Página 75.
77. Ley Española sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Exposición de motivos. Página 16.
78. Savatier Ernesto. "La Propiedad del Espacio". Revista de Derecho Urbanístico. Tomo I, 1967. Páginas 17 a 33.
79. Martín Mateo R. Artículo citado. Página 84.
80. Martín Mateo R. Artículo citado. Página 87.
81. Espinosa Valderrama Abdón. El Tiempo, varios artículos y Sanz de Santamaría Carlos. Cinco reporteros y el personaje de la semana. Agosto 17 de 1975. Transcripción de "El Siglo".
82. Yujnovsky Oscar. Obra citada. Página 40.
83. The Financial Times, Londres, marzo 22 de 1975.
84. López Michelsen Alfonso. Discurso ante la Conferencia Latinoamericana de Desarrollo Urbano. Versión de El Espectador, jueves 28 de agosto de 1975.
85. Turbay Ayala Julio César. "Opiniones de Política Nacional e Internacional". Imprenta Nacional. Página 26.

## ANEXO 1

Documentos sobre el establecimiento de un obraje de paños en la ciudad de Tunja. 1750.

El provincial de la Compañía de Jesús del Nuevo Reyno informa a V. M. de las utilidades que resultan de unas fábricas de paños y bayetas que se desean formar en la ciudad de Tunja.

Señor: No me permite la caridad escusarme a la petición que me han hecho don Juan Manuel Muelle y don Pedro Fernando de Zurita; residentes en la ciudad de Tunja, para que informe a V. M. y al común de un obraje de paños y bayetas que están fundando los sobredichos en aquella ciudad, y desean conseguir de V. M. la aprobación para su continuación en la misma forma que están concedidos a la ciudad de Quito los obrajes de paños y bayetas.

El bien espiritual es manifiesto, pues siendo la decidia el origen y principio de muchas ruinas espirituales, en gran parte se verá destruida esta mala raíz para que no rinda sus infames frutos, pues las hilazas y el trabajo de los batanes y fábricas necesitan mucha gente y empleados en este trabajo, se consigue en que a lo menos no sean tan frecuentes sus riñas y ofensas a Dios. A V. M. es también notoria la utilidad pues con estos batanes y fábricas se adelantan los derechos Reales de que hoy por falta de ellos en esta ciudad carecen las Cajas de V. M.

Queda finalmente beneficiado el común por cuanto la gente pobre tiene en qué trabajar y lograr algún jornal diariamente para poder pasar con más alivio su triste vida, y los hacendados tiene en donde expender sus lanas con alguna utilidad; esto me ha parecido conforme a razón representar a V. M. para que en todo lo que tuviere lugar el favor y benignidad de V. M. lo logren los que pretenden adelantar dichas fábricas en la referida ciudad de Tunja.

Dios guarde la persona Real de V. M. muchos años.

Santa Fe, y octubre 16 de 1750.

Pedro Fabre.

ANEXO 2

Censo de población de 1800. Por Real Cédula de 25 de julio de 1800 se ordenó levantar un nuevo censo en todos los dominios españoles de América. Mendinueta pidió para este efecto la cooperación de las autoridades eclesiásticas y encargó a los gobernadores y demás autoridades del Reyno el mayor cuidado para obtener los datos precisos de población que debían enviarse a Santafé para formar el cuadro de empadronamiento general.

Quizá fue este el censo mejor efectuado en lo referente a Nueva Granada y Quito durante la época colonial, aunque el historiador Restrepo lo tacha de "pequeño" con relación a la capital de Santafé que, según cálculos en ese año "no bajaba de veinticinco a veintiocho mil almas", lo que nos parece muy razonable.

He aquí los datos para Santafé tomados del Correo Curioso:

		Total general
Hombres . . . . .	8.191	
Mujeres . . . . .	11.890	20.081
Religiosos profesos y legos . . . . .	354	
Sirvientes y seglares que viven en los conventos . . . . .	135	489
Monjas profesas . . . . .	345	
Sirvientes y seglares que viven en los conventos . . . . .	479	824
		<u>21.394</u>

En el año, noventa y cuatro matrimonios.

Nacieron varones . . . . .	336	
Nacieron hembras . . . . .	364	700
Murieron varones . . . . .	214	
Muriéron hembras . . . . .	258	472

Cuadro aproximado de la población del Nuevo Reyno de Granada distribuido por provincias en 1808:

Provincias	Habitantes	Total
Santafé . . . . .	189.000	
Cartagena . . . . .	170.000	
Santa Marta . . . . .	62.000	
Riohacha . . . . .	9.000	
Panamá . . . . .	57.000	
Veraguas . . . . .	34.000	
Chocó . . . . .	25.000	
Antioquia . . . . .	111.000	
Popayán . . . . .	175.000	
Neiva . . . . .	50.000	
Mariquita . . . . .	50.000	
Tunja . . . . .	209.000	
Socorro . . . . .	162.000	
Pamplona . . . . .	75.000	
Casanare . . . . .	22.000	
		<u>1.400.000</u>

Presidencia de Quito:

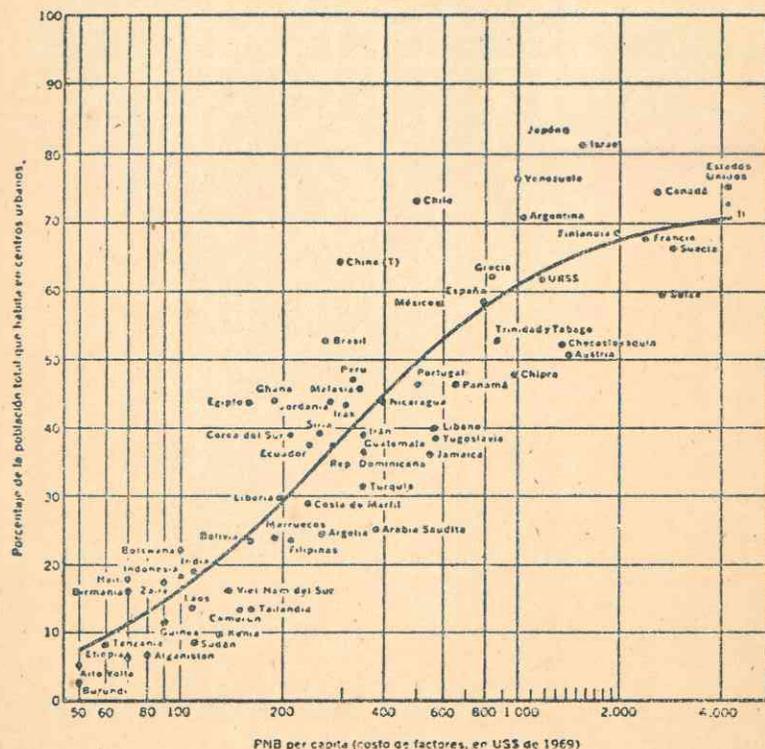
Quito . . . . .	358.000	
Cuenca . . . . .	94.000	
Loja . . . . .	38.000	
Jaén y Maynas . . . . .	16.000	
Guayaquil . . . . .	94.000	600.000
		<u>2.000.000</u>

(Restrepo José Manuel, Historia de la Revolución de la República de Colombia, T. I. Apéndice, p. 577-579).

ANEXO 3

Antecedentes sobre urbanización.

Gráfico 1: Grado de urbanización comparado con el PNB per cápita.



Fuentes:

1. PNB per cápita — Atlas del Banco Mundial, 1971.
2. Para la población de las zonas urbanas, véase el trabajo de Kingsley Davis, *World Urbanization 1950-1970*, Vol. I. Universidad de California, Berkeley, 1969. La definición de "urbana" se basa en normas nacionales que difieren entre sí.
3. El porcentaje de población de comunidades superiores a 100.000 habitantes que aparece en el Cuadro 1 del texto principal está tomado del *Demographic Yearbook 1970* de las Naciones Unidas, Nueva York, 1971.
4. Cifras basadas en los datos de los censos más recientes o de estudios de muestreo, que abarcan desde 1960 hasta 1970.

(1) Curva ajustada de tipo Y =  $\frac{a}{1 + b \cdot c \cdot \log(\text{PNB})}$

ANEXO 4

AREAS URBANAS DE LOS PRINCIPALES CENTROS  
CARENTES TOTAL O PARCIALMENTE DE INFRAESTRUCTURA  
1972

	Area totalmente desarrollada (hectáreas)	Area carente parcial o totalmente de infraestructura - zonas sub-normales	
		Nº hectáreas	%
Bogotá	17.800.0	1.605.0	6.0
Medellín	8.800.0	1.587.0	18.0
Barranquilla	5.513.0	3.258.5	60.0
Cali	9.049.0	3.603.8	40.0
Subtotal	41.162.0	10.054.4	24.0
Cartagena	1.900.0	585.6	31.0
Magangué	409.4	409.4	100.0
Tunja	665.0	275.0	34.0
Duitama	460.0	249.0	58.0
Sogamoso	287.5	117.5	39.5
Manizales	1.320.0	335.3	25.0
La Dorada	423.0	127.4	33.0
Popayán	910.4	406.4	45.0
Montería	898.0	898.0	100.0
Valledupar	1.043.0	819.0	76.0
Girardot	650.0	149.4	15.4
Zipaquirá	498.0	55.9	10.0
Neiva	1.700.0	320.2	18.0
Santa Marta	1.100.0	700.0	64.0
Ciénaga	425.0	380.0	90.0
Villavicencio	562.0	190.6	34.0
Pasto	829.0	435.7	52.0
Ipiales	274.0	188.8	69.0
Tumaco	—	—	—
Cúcuta	1.452.7	851.9	58.0
Pamplona	230.0	64.3	28.0
Ocaña	421.0	108.0	26.0
Armenia	877.7	307.6	35.0
Calarcá	181.2	72.1	40.0
Pereira	1.038.0	345.3	33.0
Barrancabermeja	2.286.8	1.058.3	46.0
Bucaramanga	2.198.0	298.3	14.0

	Area totalmente desarrollada (hectáreas)	Area carente parcial o totalmente de infraestructura - zonas sub-normales	
		Nº hectáreas	%
Sincelejo	1.002.8	1.002.8	100.0
Ibagué	1.407.0	637.9	45.0
Espinal	275.0	155.6	56.0
Palmira	904.0	405.4	45.0
Buenaventura	515.9	284.9	55.0
Buga	1.652.0	616.7	37.0
Tuluá	685.4	436.7	63.7
Cartago	577.6	509.0	88.0
Sevilla	223.0	223.0	100.0
Subtotal	30.282.6	14.020.0	48.0
Gran total	71.444.6	24.583.4	—

Fuente: Información compilada por el Instituto de Crédito Territorial en 1972 (inédita).

### ANEXO 5

#### VIVIENDAS DE LOS PRINCIPALES CENTROS URBANOS AFECTADOS POR CARENCIA DE INFRAESTRUCTURA 1972

Centros urbanos	Número de Viviendas de la ciudad	Viviendas afectadas indirectamente por carencia parcial o total de infraestructura	
		Nº	%
Bogotá	427.937	54.955	13.0
Medellín	181.818	17.922	10.0
Barranquilla	74.021	51.815	70.0
Cali	152.897	81.403	15.0
Subtotal	836.673	228.301	27.0
Cartagena	56.659	17.291	30.0
Magangué	9.117	9.117	100.0
Tunja	7.616	3.221	44.0
Duitama	7.438	2.611	35.0

Centros urbanos	Número de Viviendas de la ciudad	Viviendas afectadas indirectamente por carencia parcial o total de infraestructura	
		Nº	%
Sogamoso	8.620	2.964	35.0
Manizales	43.245	15.585	36.0
La Dorada	6.196	3.597	56.0
Popayán	12.276	3.102	24.0
Montería	18.034	18.034	100.0
Valledupar	14.857	6.246	12.0
Girardot	14.912	5.074	32.0
Zipaquirá	4.286	2.229	52.0
Neiva	17.569	10.932	62.0
Santa Marta	23.194	4.629	20.0
Ciénaga	8.134	6.934	85.0
Villavicencio	12.800	6.290	51.0
Pasto	18.635	12.981	69.0
Ipiales	6.107	6.107	100.0
Tumaco	—	—	—
Cúcuta	34.036	31.371	92.0
Pamplona	4.334	2.462	56.0
Ocaña	5.678	3.678	65.0
Armenia	23.413	13.825	59.0
Calarcá	5.250	2.093	40.0
Pereira	28.037	16.640	60.0
Barrancabermeja	14.315	11.033	78.0
Bucaramanga	49.957	7.030	14.0
Sincelejo	11.403	11.403	100.0
Ibagué	34.136	17.575	51.0
Espinal	4.532	4.210	93.0
Palmira	19.917	11.879	61.2
Buenaventura	18.052	11.217	62.0
Buga	12.264	7.073	57.7
Tuluá	13.018	6.804	52.3
Cartago	10.895	6.489	60.0
Sevilla	6.018	3.724	62.0
Subtotal	584.950	305.453	52.0
Gran total	1.421.623	533.754	—

Fuente: Información compilada por el Instituto de Crédito Territorial en 1972 (inédita).

ANEXO 6

HABITANTES DE LOS PRINCIPALES CENTROS URBANOS AFECTADOS DIRECTA O INDIRECTAMENTE POR CARENCIA DE INFRAESTRUCTURA 1972

Centros urbanos	Habitantes Nº	Habitantes afectados directa o indirectamente por carencia de infraestructura	
		Nº	%
Bogotá	2.995.563	384.675	12.9
Medellín	1.200.000	118.302	10.0
Barranquilla	715.685	467.145	65.0
Cali	975.359	520.985	3.0
Subtotal	5.886.607	1.491.107	25.0
Cartagena	283.297	85.655	30.0
Magangué	62.868	62.868	100.0
Tunja	55.014	23.215	42.0
Duitama	61.909	21.202	35.0
Sogamoso	50.570	17.781	35.0
Manizales	309.332	101.774	33.0
La Dorada	32.343	18.718	56.0
Popayán	86.359	20.776	25.0
Montería	131.570	131.570	100.0
Valledupar	104.000	43.702	47.0
Girardot	89.469	30.444	32.0
Zipaquirá	30.000	15.603	62.0
Neiva	130.189	76.524	59.0
Santa Marta	167.000	67.881	41.0
Ciénaga	73.000	58.963	81.0
Villavicencio	84.473	38.535	45.0
Pasto	115.537	78.602	9.0
Ipiales	37.468	37.468	100.0
Tumaco	—	—	—
Cúcuta	211.570	188.226	89.0
Pamplona	27.800	15.750	56.0
Ocaña	37.619	24.272	64.0
Armenia	206.651	95.459	46.0
Calarcá	46.280	16.969	37.0
Pereira	225.121	116.521	52.0
Barrancabermeja	88.095	63.502	73.0
Bucaramanga	349.700	49.213	14.0
Sincedejo	83.907	83.907	100.0
Ibagué	213.910	124.264	58.0
Espinal	40.252	32.923	82.0
Palmira	137.131	83.143	60.0
Buenaventura	111.353	36.082	32.0
Buga	86.952	49.511	57.0
Tuluá	76.695	39.030	51.0
Cartago	83.018	43.499	52.0
Sevilla	35.506	21.793	62.0
Subtotal	3.965.769	2.045.455	51.0
Gran total	9.852.376	3.536.562	—

Fuente: Información compilada por el Instituto de Crédito Territorial en 1972 (inédita).

ANEXO 7

VIVIENDAS AFECTADAS DIRECTAMENTE POR CARENCIA DE TIPO DE INFRAESTRUCTURA 1972

Centros urbanos	Alcantarillado	%	Acueducto	%	Red eléctrica	%	Porcentaje de calles sin pavimento
Bogotá	21.504	2.57	18.972	2.26	6.982	0.83	15
Medellín	12.611	1.50	12.927	1.54	6.539	0.78	35
Barranquilla	23.141	2.76	16.277	1.95	8.813	1.05	60
Cali	15.666	1.87	14.767	1.76	1.630	0.19	60
Subtotal	72.922	8.70	62.943	7.52	23.964	2.86	42
Cartagena	14.054	2.40	3.011	0.51	1.839	0.31	65
Magangué	7.511	1.28	4.276	0.73	3.862	0.66	97
Tunja	519	0.08	342	0.05	107	0.01	60
Duitama	446	0.07	100	0.01	—	—	55
Sogamoso	445	0.07	275	0.04	320	0.05	80
Manizales	2.420	0.41	932	0.15	441	0.07	45
La Dorada	689	0.11	628	0.10	809	0.13	35
Popayán	1.042	0.17	877	0.14	778	0.13	35
Montería	17.155	2.93	3.767	0.64	4.203	0.71	90
Valledupar	7.642	1.30	6.715	1.14	6.220	1.06	82
Girardot	1.180	0.20	93	0.01	90	0.01	70
Zipaquirá	70	0.01	20	0.00	40	—	50
Neiva	2.633	0.45	1.530	0.26	1.454	0.24	80
Santa Marta	5.900	1.00	2.380	0.40	848	0.14	65
Ciénaga	6.744	1.15	400	0.08	—	—	75
Villavicencio	2.548	0.43	2.408	0.41	2.504	0.42	60

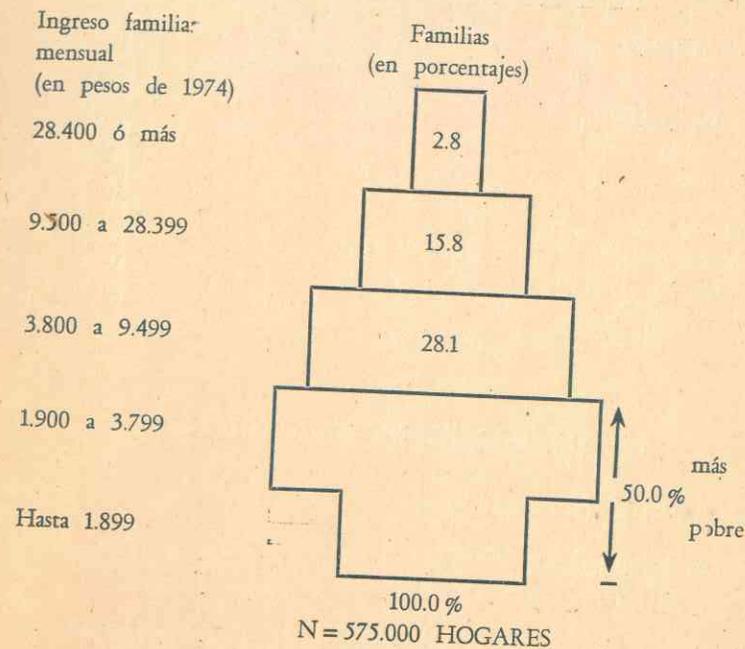
VIVIENDAS AFECTADAS DIRECTAMENTE POR CARENCIA DE TIPO DE INFRAESTRUCTURA  
1972

Centros urbanos	Alcantarillado	%	Acueducto	%	Red eléctrica	%	Porcentaje de calles sin pavimento	%
Pasto	369	0.06	524	0.08	37	—	55	
Ipiiales	919	0.15	105	0.01	—	—	80	
Tumaco	—	—	—	—	—	—	—	
Cúcuta	13.657	2.33	10.190	1.74	5.715	0.90	40	
Pamplona	733	0.12	724	0.12	481	0.08	75	
Armenia	1.060	0.18	689	0.11	154	0.02	92	
Calarcá	2.152	0.36	400	0.06	418	0.07	30	
Pereira	713	0.12	177	0.03	402	0.06	40	
Barrancabermeja	2.772	0.47	493	0.08	339	0.05	30	
Bucaramanga	4.953	0.84	4.089	0.69	1.422	0.24	90	
Sincelejo	2.260	0.38	1.839	0.31	1.376	0.23	20	
Ibagué	5.960	1.01	4.407	0.75	1.893	0.34	95	
Espinal	6.224	1.06	4.398	0.75	2.927	0.50	45	
Palmira	753	0.12	676	0.11	159	0.02	85	
Buenaventura	382	0.06	820	0.14	121	0.02	45	
Buga	9.718	1.66	3.699	0.63	365	0.06	85	
Tuluá	6	—	6	—	—	—	30	
Carrago	698	0.11	1.122	0.19	448	0.07	55	
Sevilla	1.089	0.18	1.029	0.17	576	0.09	85	
	621	0.10	401	0.06	115	0.01	65	
Subtotal	126.167	21.56	63.659	10.88	40.333	6.89	63	
Gran total	199.999	—	126.607	—	64.297	—	—	

Fuente: Información compilada por el Instituto de Crédito Territorial en 1972 (inédita).

## ANEXO 8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS FAMILIAS DE BOGOTA, 1974  
SEGUN CINCO NIVELES DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL



Fuentes: Plan de Estructura para Bogotá. Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase 2 (traducción del inglés, Departamento de Planeación Distrital, Bogotá, 1974), página 129.

El porcentaje de familias se sacó por interpolación entre los datos para 1972 y 1980 allí presentados. Los niveles de ingreso, dados allí en pesos de 1970, fueron convertidos (y redondeados) en pesos de 1974 según el Índice de Precios al Consumidor Obrero de Bogotá (DANE).

## ANEXO 9

### MIGRACIONES HACIA LAS CAPITALES DEL PAIS (1964)

Ciudad	Inmigrantes en % población total
1. Villavicencio	58.3
2. Cali	57.3
3. Bogotá	52.4
4. Bucaramanga	52.3
5. Medellín	48.9
6. Cúcuta	48.9
7. Ibagué	47.7
8. Neiva	46.4
9. Manizales	42.2
10. Popayán	41.8
11. Barranquilla	40.3

### H. — PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### Artículo 1º (nuevo).

La política urbana del Estado colombiano tiene los siguientes objetivos de realización inmediata:

- 1º Asegurar el control público de los usos del suelo urbano.
- 2º Ejecutar la planeación integral urbana dentro del marco de unidades regionales, estableciendo la necesaria coordinación con los programas de inversión a nivel nacional.
- 3º Racionalizar la intervención del Estado, en la adecuación de tierras urbanas, la edificación de vivienda, la inversión de recursos, la producción y distribución de materiales para la construcción, así como en la compraventa y arrendamiento de unidades habitacionales con el propósito de lograr un desarrollo integral concertado en el sector urbano.
- 4º Señalar el régimen administrativo de los distintos municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e im-

portancia económica y organizar el funcionamiento de las áreas metropolitanas, para adecuar las instituciones locales y sus instrumentos fiscales y financieros a la complejidad y magnitud del fenómeno urbano.

#### Artículo 2º (nuevo).

Para dar cumplimiento al objetivo establecido en el primer numeral del artículo anterior, deberán adoptarse las medidas que sean más apropiadas en la actual coyuntura político-social del país y dentro de las pautas que se indican a continuación:

- a) Respetando los derechos adquiridos, se fijará la extensión vertical de la propiedad del suelo urbano mediante normas especiales que para las ciudades de más de 300.000 habitantes deben ser establecidas en los planes de desarrollo correspondientes. El dominio del espacio urbano por encima de las alturas así determinadas, pertenece a la sociedad y para sobrepasarlo, dentro de las reglamentaciones de zonificación, deberán adquirirse de las autoridades locales los volúmenes necesarios, destinándose el producido a la financiación de programas de vivienda de interés social;
- b) Adquisición por parte de las autoridades municipales de las extensiones de tierra necesarias para el desarrollo urbano, a precios que no incluyan la plusvalía resultante de la creciente escasez relativa, de las decisiones e inversiones oficiales, o de las expectativas de nuevos desarrollos;
- c) Instituir el derecho de preempción de tal forma que permita a las autoridades locales controlar el mercado de tierras y disponer reservas, sin estar obligados a comprar grandes áreas en breve plazo;
- d) Facultar a los municipios para decretar la expropiación de predios, en ejecución de planes de desarrollo urbano o para la constitución de reservas agrarias y de conservación ecológica, todo lo cual se considera como causa de utilidad pública o interés social. Para el juicio especial respectivo se adoptará un procedimiento breve y sumario en única instancia, determinándose la indemnización por los avalúos cata-

trales vigentes y pudiendo pagarse el precio mediante títulos de deuda pública, en forma similar a lo que ya disponen las leyes agrarias para poblados rurales de menos de 25.000 habitantes;

e) Podrá extinguirse el derecho de propiedad sobre las tierras urbanas, suburbanas o rústicas, en favor de los municipios respectivos, cuando se compruebe que se han destinado a fines diferentes a los contemplados en los planes de desarrollo urbano y regional;

f) Creación del derecho de superficie como figura jurídica específica mediante la cual se puedan disociar la propiedad y el uso del suelo urbano, con el ánimo de que los municipios, las demás entidades públicas y los particulares puedan ceder, durante un lapso de tiempo considerable, el uso del suelo urbano, a título oneroso o gratuito, con destino a la construcción de viviendas, instalaciones industriales o comerciales y, en general, para facilitar la obtención de los fines establecidos en los planes de desarrollo urbano;

g) Constitución de empresas de desarrollo urbano, para la adecuación de terrenos, la construcción, venta o arrendamiento de conjuntos integrados y la renovación urbana, en las cuales concurren como socios entidades públicas de los niveles nacional, departamental y local. Las obras se harán por contrato de tal manera que el sector privado mantenga una participación significativa en el volumen de los trabajos.

#### Artículo 3º (nuevo).

En desarrollo del objetivo fijado en el ordinal segundo del artículo primero se seguirán las siguientes directrices:

a) (Artículo 1º del proyecto de ley número 14 de 1975). Se entiende por Desarrollo Urbano Integral un conjunto de normas que permitan mejorar las condiciones ambientales de las ciudades, de suerte que sus habitantes puedan llegar a obtener el desarrollo óptimo de su persona y familia en todos los aspectos de la vida humana o sea, en lo moral, lo intelectual, lo social y lo físico;

b) (Artículo 2º del proyecto de ley número 14 de 1975 suprimiendo los ordinales b y d).

El desarrollo de las áreas urbanas se estimulará dentro de una política nacional de equilibrio territorial entre las áreas urbanas, rurales y de conservación ecológica y entre las diversas regiones del país para evitar o disminuir las diferencias de oportunidad que se observan hoy entre esos núcleos y regiones de la Nación;

c) (Artículo 3º del proyecto de ley número 14 de 1975 modificado).

Entre los propósitos fundamentales que regirán la planeación y el diseño de los núcleos urbanos de Colombia, se establecen aquellos que:

1º Estimulen el acceso de la población a las facilidades educativas, recreativas, culturales y de empleo.

2º Promuevan la formación de conjuntos urbanos de tipo solidario y que faciliten la movilidad social.

3º Eviten la dispersión y extensión inconveniente de las ciudades, mediante la adopción de estructuras multifuncionales del área urbana contribuyendo de esta manera a reducir los costos de transporte y de suministro de servicios públicos, reduciendo la necesidad de movimiento de bienes y personas y el uso del automóvil particular;

d) (Modifica conjuntivamente los artículos 5 y 10 del proyecto de ley número 14 de 1975).

La planeación de los núcleos urbanos se realiza dentro del contexto de unidades regionales de planeación, entendiéndose por tales aquellas áreas que presentan características de cohesión geográfica y socioeconómica que justifiquen la formulación de planes conjuntos para su desarrollo integral;

e) Se procurará la debida coordinación de los programas de inversión a nivel nacional y departamental, con el planteamiento físico de las ciudades, mediante procedimientos o entidades administrativas especiales;

f) La delimitación de las regiones de planeación y de sus correspondientes subregiones será definida por el Departamento Nacional de Planeación, previa consulta a los gobernadores de los respectivos departamentos;

g) (Corresponde al párrafo del artículo 8 del proyecto de ley número 14 de 1975).

Cuando una región de planeación esté integrada por municipios de dos o más departamentos, se adoptará el sistema de las entidades regionales autónomas para los fines de su planeación integral;

h) El Gobierno fijará los perímetros urbanos de las ciudades de más de 300.000 habitantes y señalará alrededor de cada uno de ellos zonas verdes de transición en donde se permitan usos institucionales tales como campos de deporte, parques, etc., así como también determinará áreas agrícolas o de conservación ecológica, de destinación exclusiva;

i) (Sustituye el artículo 4º del proyecto de ley número 14 de 1975).

El proceso de planeación integral urbano, será desarrollado especialmente por las administraciones municipales.

La entidad que atiende estas funciones será asesora permanente de los concejos municipales y de las autoridades locales.

#### Artículo 4º (nuevo).

El objetivo establecido en el ordinal tercero del artículo primero se alcanzará atendiendo las normas que se procede a enumerar:

a) (Artículo 5º proyecto de ley número 23 de 1975).

Las empresas que se dediquen a arrendar públicamente viviendas para habitación en las ciudades capitales de departamento o de más de 100.000 habitantes, quedarán bajo la estricta y permanente vigilancia de la Superintendencia Bancaria con el objeto de prevenir abusos contra los arrendatarios.

Tales empresas procederán a registrarse en la Superintendencia, la que podrá practicar sobre ellos las visitas que juzgue convenientes para comprobar el cumplimiento de la ley;

b) (Artículo 2º proyecto de ley número 41 de 1975).

Facúltase al Gobierno para elaborar modelos de contrato de arrendamiento de las propiedades destinadas a vivienda. Estos modelos serán los únicos que podrán utilizarse en todo el territorio de la República para regir las relaciones contractuales entre propietarios, administradores y arrendatarios. El contrato que se celebre sin sujeción a dichos modelos no podrá ser presentado como prueba ante la justicia en favor del propietario o del administrador de finca raíz y las cláusulas que al agregarse alteren o modifiquen las contenidas en el "modelo oficial" serán nulas para todos los efectos civiles;

c) (Modifica el artículo 1º del proyecto de ley número 41 de 1975).

Se derogarán las normas sobre congelación y se sustituirán por el control de arrendamientos para vivienda de las clases populares y medias, con base en el avalúo catastral de la propiedad;

d) (Sustituye los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto de ley número 23 de 1975).

Se regularán las modalidades de compraventa de vivienda para clases populares y media, en las capitales de los Departamentos y en ciudades de más de 100.000 habitantes, en lo referente a:

1º La utilidad máxima sobre la inversión.

2º La cuota inicial, los intereses, plazos y demás condiciones para el pago del saldo de la deuda;

e) Se descentralizará el control y vigilancia de los programas de urbanización o construcción de vivienda, adscribiéndoselo a las oficinas departamentales de planeación. En las ciudades capitales de departamento o que tengan más de 100.000 habitantes, esta función quedará a cargo de sus respectivas oficinas de planeación;

f) Se regularán los precios de los materiales de construcción evitando que en su producción y distribución operen prácticas restrictivas;

g) Se harán efectivos los mecanismos para implantar la normalización técnica de los materiales y elementos de la construcción;

h) (Sustituye al artículo 16 del proyecto de ley número 14 de 1975).

Se organizará un mercado secundario de hipotecas que contemple el establecimiento de un sistema de seguros hipotecarios;

i) Se unificarán y actualizarán las disposiciones referentes a la edificación, mediante la expedición del Código Nacional respectivo;

j) Se revisará la política de inversión de los recursos para la construcción, en tal forma que tenga prelación su asignación a soluciones de vivienda popular.

Artículo 5º (nuevo).

La realización del objetivo de la política urbana del Estado señalado en el numeral cuarto del artículo primero de esta ley, se guiará por las indicaciones que se registran a continuación:

A) Se reformará la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, sin sujeción al régimen municipal ordinario para "adecuarla a sus muchas y crecientes necesidades" como lo indica reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia;

B) Se definirá el tamaño de la población, la cuantía de los recursos fiscales y las condiciones económicas estableciendo categorías de municipios y señalando diferente régimen para su administración;

C) Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración;

D) (Sustituye al artículo 14 del proyecto de ley número 14 de 1975).

Se organizará un instituto de financiamiento municipal como organismo de segundo grado para refinanciar a las entidades que prestan asistencia técnica y financiera a los municipios, para obras de infraestructura y equipamiento;

E) Se agilizarán los procedimientos para la tramitación de crédito interno con destino a entidades municipales;

F) Se unificarán y actualizarán las normas que establecen sanciones, competencias y procedimientos a infractores de las disposiciones de desarrollo urbano;

G) Se dictarán las normas necesarias para que el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y para las finalidades señaladas en esta ley, pueda cumplir con las siguientes funciones:

1º Asesorar a los organismos encargados de la formulación de los planes de desarrollo, en la definición de zonas urbanas, suburbanas, rurales y de conservación ecológica de los municipios.

2º Asesorar a los mismos organismos en la zonificación de las áreas urbanas con base en la destinación predial y el uso del terreno.

3º Asesorar a los mismos organismos en la definición y delimitación de las áreas metropolitanas.

4º Asesorar a las autoridades competentes en los estudios sobre sistemas de valorización y tarifas que puedan tener como base los avalúos catastrales o administrativos que practica el Instituto.

5º Adecuar la metodología para la determinación de los avalúos, mediante la incorporación de factores que resulten de la aplicación de los mecanismos utilizados en planes integrales de desarrollo.

H) El artículo 15 del proyecto de ley número 14 de 1975.

I) El artículo 19 del proyecto de ley número 14 de 1975.

J) El artículo 34 del proyecto de ley número 14 de 1975.

K) El artículo 35 del proyecto de ley número 14 de 1975.

L) El artículo 36 del proyecto de ley número 14 de 1975.

Artículo 6º (nuevo).

Revístese al Presidente de la República, por el término de un año, de facultades extraordinarias, para que, a través de las medidas que juzgue pertinentes, dé cumplida ejecución a las aspiraciones nacionales concretadas en los artículos anteriores de la presente ley. Los decretos que se expidan con este propósito, deben ser consultados con una comisión especial integrada por tres Senadores y tres Representantes, designados por las Comisiones Terceras de una y otra Cámara.

Artículo 7º (nuevo).

Los artículos 4 del proyecto de ley número 41 de 1975 y 54 del proyecto de ley número 14 de 1975.

Artículo 8º (nuevo).

Se suprimen los artículos 6, 7, 9, 11, 12, 13, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 del proyecto de ley número 14 de 1975, el artículo 3º del proyecto de ley número 41 de 1975 y los artículos 1, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del proyecto de ley número 23 de 1975.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 14 orgánica del desarrollo urbano.

Senadores:

De manera unánime los Miembros de la Comisión Tercera Constitucional dimos aprobación en primer debate al proyecto de ley orgánica del desarrollo urbano. Destaco inicialmente este hecho por la inequívoca significación que tiene y que no es otra que la palmaria demostración del deseo que anima al Parlamento de Colombia de expedir con prontitud un estatuto urbano.

Como el asunto se ha venido debatiendo por un tiempo ya demasiado largo y como en el informe que rendí al Senado el pasado 11 de septiembre se incluye un pormenorizado estudio del problema que nos atañe, voy en esta oportunidad a resumir las razones que nos movieron a impartirle nuestro beneplácito al presente proyecto de ley.

No se nos podía escapar que los objetivos y los mecanismos que contemplara la ley debían ser fiel reflejo de las condiciones políticas, sociales y económicas que vive nuestro país. En este sentido desde el comienzo de las deliberaciones quedó muy en claro que el propósito de nuestra misión no era, ni mucho menos, el de realizar mediante ley de la República la transformación revolucionaria de nuestras ciudades. Tampoco pretendimos en ningún momento adoptar la cómoda postura de quienes, tercamente de espaldas a la realidad nacional,

pretenden que todo está hecho, que no es necesario, sino altamente perjudicial, tomar decisiones que puedan variar la actual situación. Por un camino empedrado de realismo resolvimos adentrarnos en el complejo campo de la cuestión urbana. Estudiamos a espacio las relaciones que vinculan íntimamente al sector público, al sistema de producción y a la organización territorial y tomamos en cuenta el análisis científico que da explicación racional al fenómeno contemporáneo de la magnitud de nuestros centros urbanos y al muy alto grado de su inestabilidad y potencialidad.

Por esta causa rechazamos modelos y enfoques conceptuales ajenos a nuestro medio y con el concurso de un gran número de voceros autorizados de la industria de la construcción, de las firmas de corredores de propiedad raíz, de las instituciones financieras, de las asociaciones de ingenieros, arquitectos, planificadores, de profesores universitarios, de líderes sindicales, de las asociaciones de inquilinos, de usuarios del sistema UPAC, de ex alcaldes de los principales municipios y del Distrito Especial y de funcionarios de altísima jerarquía de la Administración, determinamos el rumbo a seguir.

Creímos de la mayor conveniencia aceptar el procedimiento de las leyes orgánicas o leyes cuadros, en un sentido meramente formal, es decir, en el de la similitud con el mecanismo que establece nuestra Carta para algunos casos especiales, en cuanto el Congreso actuando con la plenitud de su soberanía señala la política urbana del Estado, indica las normas generales, las pautas maestras, los objetivos precisos de la acción del sector público, y encomienda al señor Presidente de la República la instrumentación jurídica adecuada para la ejecución del inequívoco mandato.

Hallándose a nuestro examen varios proyectos sobre la materia: el número 14 sobre reforma integral urbana, del Senador Mariano Ospina Hernández; el número 23 relacionado con normas sobre vivienda, del Senador José Ignacio Vives Echeverría, y el número 41 sobre control de arrendamientos y defensa del inquilino, del Senador Edmundo López Gómez, los acumulamos de conformidad con la más aconse-

jable técnica legislativa y como lo contempla el artículo 81 de la Constitución. Los tres proyectos de ley contienen importantes iniciativas, los cuales en su esencia han quedado incluidas en el nuevo articulado, en el que también se adicionaron sugerencias encaminadas a darle al conjunto una integridad ideológica y operativa.

En este orden de ideas el proyecto de ley orgánica del desarrollo urbano, que sometemos a la consideración del Senado, comprende los propósitos básicos de la política urbana y señala los instrumentos primordiales para alcanzarlos.

No es un proyecto mesiánico, ni inocuo. En la vasta jurisdicción de lo que algunos llaman Reforma Urbana, cabe todo. Desde medidas para estimular la construcción y las normas sobre diseño y embellecimiento arquitectónico, hasta reglamentaciones para la protección del medio ambiente, la calidad de los establecimientos educativos, disposiciones sanitarias o determinaciones sobre la redistribución del poder político y los recursos económicos. Obviamente la mayor parte de estas materias no se puede resolver mediante leyes, como si se tratara de instrumentos con poderes mágicos deslumbrantes. Por este motivo principalísimo, hicimos el propósito de ser modestos y sobre todo realistas, y llegamos a seleccionar unas metas y mecanismos de la política urbana, los cuales, pensamos con toda honestidad, habrán de ser útiles al país en el propósito fundamental de suprimir los obstáculos que impiden controlar el adecuado crecimiento físico de las ciudades y adecuar su estructura interna, de mejorar la organización administrativa de las ciudades más grandes, de ayudar a formar una sociedad más solidaria, de posibilitar la integración de una estructura espacial que permita aprovechar mejor los recursos, y de reivindicar para la sociedad el valor de la tierra que se deba al crecimiento de las ciudades o las inversiones públicas.

Con la valiosa ayuda de los Senadores Mariano Ospina Hernández, Víctor Mosquera Chaux, Eduardo Mestre y Rodrigo Marín Bernal, quienes integraron con el ponente una subcomisión para acordar fórmulas de transacción, fue po-

sible, sin perjuicio del fondo conceptual, conciliar diferentes apreciaciones y armonizar la redacción del articulado.

En vista de lo anterior me permito sugerir:

Désele segundo debate al proyecto de ley número 14 orgánica del desarrollo urbano.

Jorge Perico Cárdenas, Senador ponente.

Bogotá, D. E., diciembre 4 de 1975.

TEXTO LEGISLATIVO APROBADO  
POR EL SENADO DE COLOMBIA

## LEY ORGANICA DEL DESARROLLO URBANO

El Congreso de Colombia

DECRETA:

### CAPITULO I

#### PROPOSITOS DE LA LEY

**Artículo 1º** Se entiende por ley orgánica del desarrollo urbano un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad, puedan alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana o sea en lo moral, lo cultural, lo social y lo físico.

**Artículo 2º** El desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Asimismo se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión

en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público.

## CAPITULO II

### INSTRUMENTOS OPERATIVOS

**Artículo 3º** Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

**Parágrafo 1º** Para los solos efectos de este artículo deben tenerse en cuenta los datos provisionales del XIV Censo Nacional de Población elaborado por el DANE en 1973.

**Parágrafo 2º** Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de Municipios las características de área metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración.

**Artículo 4º** Para garantizar la realización de los Planes de Desarrollo Integral adoptados por las autoridades locales o regionales competentes, se hará efectivo el control público de los usos del suelo urbano.

**Artículo 5º** En orden a obtener un desarrollo urbano concertado entre los sectores público y privado, se racionalizará la intervención del Estado en la producción y distribución de materiales para la construcción, en las inversiones para vivienda y en las modalidades de compraventa y arrendamiento de unidades habitacionales de interés social.

**Artículo 6º** Las normas administrativas del Distrito Especial de Bogotá y de los Municipios de Medellín, Cali, Barran-

quilla y Bucaramanga serán actualizadas y se incorporarán en ellas los sistemas de planeación y de presupuestos por programas.

**Artículo 7º** Se estimulará la descentralización industrial, con base en las posibilidades de producción que resulten de los correspondientes estudios y planes regionales.

**Artículo 8º** Para incrementar los recursos financieros que demande el desarrollo urbano planificado del país, se crearán las estructuras necesarias para operar un mercado secundario de hipotecas y se adecuarán las normas que rigen al Banco Central Hipotecario, al Instituto de Crédito Territorial y al Instituto de Fomento Municipal.

## CAPITULO III

### NORMAS PARA FACULTADES EXTRAORDINARIAS

**Artículo 9º** Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, para que dé cumplida ejecución a los mandatos concretados en los artículos anteriores. Los decretos que se expidan con este propósito deben ser consultados con una Comisión Especial integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes designados por las Comisiones Terceras Constitucionales de una y otra Cámara.

**Artículo 10.** En desarrollo de las facultades otorgadas en el artículo noveno, el Gobierno se ajustará, en los casos pertinentes, a las normas que se establecen a continuación:

a) En las disposiciones que se adopten no se impondrán ni aumentarán gravámenes, contribuciones, ni tasas;

b) Se respetarán los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, en caso de expropiación la indemnización se pagará de acuerdo a las normas que sobre

utilización del suelo se establezcan en los planes de desarrollo urbano que aprueben los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá. Las condiciones de dicha indemnización no serán inferiores a las que rigen para el sector agrario;

c) La delimitación de las regiones de planeación para la formulación de los planes a que se refiere el artículo 3º, corresponderá preferencialmente a los Departamentos, por medio de sus oficinas de Planeación o por conducto de asesores oficiales o particulares debidamente calificados;

d) Se adoptarán las medidas necesarias para fortalecer y hacer efectivos los mecanismos de vigilancia y control de las empresas dedicadas a las actividades de urbanización, construcción, compraventa y arrendamiento de vivienda.

**Artículo 11.** La ejecución de planes de desarrollo urbano y la constitución de reservas para futuras extensiones de las ciudades, o para la protección del sistema ecológico, son motivos de utilidad pública o interés social.

**Artículo 12.** Para las finalidades de la presente ley la Nación no podrá afectar en forma alguna ingresos que haya cedido total o parcialmente a las entidades territoriales.

**Artículo 13.** Esta ley rige desde la fecha de su sanción.

Senado de la República. Comisión Tercera Constitucional Permanente. Bogotá, D. E., diciembre tres (3) de mil novecientos setenta y cinco (1975).

El articulado del proyecto de ley número 14 de 1975, "ley orgánica del desarrollo urbano" (proyectos originales números 14, 23 y 41 de 1975), fue aprobado como aparece en los folios anteriores, en su sesión final del estudio celebrada el día miércoles tres (3) de diciembre del presente año.

Su debate y aprobación se encuentran consignados en las relaciones de debates y actas correspondientes al curso del estudio del proyecto mencionado. Se nombró ponente para segundo debate al honorable Senador Jorge Perico Cárdenas, con 24 horas de término.

Senado de la República. Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Bogotá, D. E., diciembre tres de mil novecientos setenta y cinco.

Autorizamos el anterior informe:

El Presidente,

**Jaime Zapata Ramírez.**

El Secretario,

**Estanislao Rozo Niño.**

---

Senado de la República — Secretaría General — Sección de Leyes.

Bogotá, D. E., diciembre 10 de 1975

Aprobado en segundo debate por el honorable Senado de la República en sesión plenaria de la fecha.

El Presidente,

**GUSTAVO BALCAZAR MONZON**

El Secretario General,

**Amaury Guerrero.**

BIBLIOTECA  
LUIS CALIXTO TIVERA

N. ACQUIST

CONFRATID

FECHA

CANJE

DIRECCION

PRECIO S

CLASIFICACION

LA DEFICIENCIA DE LOS GRABADOS Y GRAFICAS  
DE LA PRESENTE OBRA SE DEBE A LA IMPERFECCION  
DE LOS ORIGINALES SUMINISTRADOS A LA IMPRENTA

BIBLIOTECA

