

CAPITULO IV: LA REFORMA URBANA EN AMERICA LATINA	149
1. El proceso de urbanización en América Latina	149
2. La reforma urbana: caracterización y elementos tipológicos.	154
3. Reforma urbana aparente en régimen de conservación del <i>statu quo</i>	156
4. Proyectos de reforma urbana en Colombia.	166
5. Un caso intermedio: contexto revolucionario y reforma urbana en Bolivia	171
6. Reforma estructural en sentido estricto y proyecto revolucionario	175
7. Conclusiones	185

CAPITULO IV

LA REFORMA URBANA EN AMERICA LATINA

Este trabajo intenta explorar, en primera aproximación, la naturaleza, el contenido, el alcance de la legislación sobre reforma urbana que se ha propuesto o tratado de aplicar en diversos países latinoamericanos y en épocas recientes o actuales, haciéndose hincapié en sus aspectos institucionales y jurídicos y en su capacidad de respuesta a los problemas generados por el crecimiento demográfico y por la urbanización acelerada e hipertrofiada.

El tratamiento del problema se dificulta por el modo tardío e incompleto en que los intentos de políticas urbanas en general, y de reforma urbana en particular, han ido emergiendo en los países latinoamericanos; por la resistencia o la incapacidad de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos para asumir en plenitud y con eficacia sus responsabilidades al respecto; por la dedicación al tema, reducida a un número restringido de especialistas y políticos, por la escasez de bibliografía adecuada y discusión sistemática sobre los objetivos, los alcances y los problemas implicados.

La especificidad del tema exige comenzar por algunas consideraciones generales que proporcionen elementos para el enfoque, el encuadre analítico y la evaluación crítica de dicha legislación. A continuación se procederá a presentar una tipología simplificada que permita incluir y discutir en dos grandes categorías la variedad de principios, normas e instrumentos aplicados a la operación gubernamental sobre los problemas urbanos de América Latina. Ambas categorías generales serán luego exploradas en sus supuestos, sus intenciones, sus lineamientos y sus efectos, con especial referencia a sus principales manifestaciones concretas.

1. *El proceso de urbanización en América Latina*

El carácter novedoso de los intentos de reforma urbana propuestos o aplicados en diversos países latinoamericanos, su surgimiento, sus

modalidades y sus alcances, no serían comprensibles si no se comenzara por un escueto examen de la problemática a la que han pretendido dar respuesta, la vinculada con los factores, los caracteres y las consecuencias del proceso de urbanización.

La estructura y la dinámica de la urbanización parecen interrelacionarse con las otras configuraciones y procesos de tipo socioeconómico, cultural-ideológico, político, en las diferentes etapas de desarrollo de los países latinoamericanos, y con los modos correlativos de inserción de aquéllos en el sistema internacional.

A partir de la etapa colonial, de la que se hereda un esquema de urbanización y de distribución espacial con notable capacidad de perduración, el proceso urbano progresa cada vez más, pero no como concomitante o consecuencia de un desarrollo autónomo y autosostenido y de una industrialización integrada. Aquél aparece, por el contrario, como resultado y parte de un modelo de crecimiento dependiente, basado en la producción primario-exportadora, primero, en el que luego se injerta el tipo de industrialización substitutiva de importaciones.

Se configura así un proceso y un sistema urbanos cuyos factores más significativos en el periodo contemporáneo parecen haber sido: 1) la alta tasa de crecimiento demográfico; 2) las migraciones (internacionales, nacionales, internas, intralatinoamericanas); 3) la acción expelente de las atrasadas estructuras rurales; 4) la fuerza de atracción de los nuevos focos industriales; 5) la universalización de la cultura urbana; 6) las crecientes expectativas de acceso a la ocupación, al ingreso, al *status*, al consumo de bienes y servicios; y 7) el intervencionismo estatal.

En este marco se insertan y se refuerzan las tendencias a la densificación de áreas periféricas del continente alrededor de las principales ciudades; a la dinámica expansiva de las mismas más en relación con el exterior que con el hinterland regional y nacional; al surgimiento de la típica gran ciudad principal, concentradora de población y de funciones, de recursos y de poder; el carácter autosostenido y autoacumulativo de la concentración urbana y metropolitana y del desequilibrio entre las regiones de cada país.

A la consideración de la génesis de la hipertrofiada urbanización contemporánea en la región debe acompañarse la referencia a sus principales características y consecuencias, entre las cuales es pertinente destacar las siguientes:

Las ciudades han crecido en número, en población y en tamaño, configurado una tendencia generalizada a la hipertrofia urbana. La

población urbana crece más que la total; la de las metrópolis y ciudades de más de 100,000 habitantes más que la de las ciudades medianas y pequeñas. Este proceso ha determinado indudablemente elementos de crecimiento, cambio y modernización, configurados por: 1) la expansión de la industria y del sector terciario; 2) modificaciones sustanciales en las fuerzas, relaciones y estructuras sociales; 3) el aumento relativo de la movilidad social y el surgimiento de una estructura social más abierta y flexible; 4) la difusión del uso y del consumo de bienes y servicios propios de la vida urbano-industrial contemporánea; 5) mutaciones en la forma de sentir, pensar y vivir, en las motivaciones, aspiraciones, actitudes y metas de las mayorías nacionales; 6) la democratización en parte real y en parte formal, y 7) la conversión de las grandes ciudades en centros predominantes de poder político, de decisiones administrativas, de elaboración y difusión de cultura e ideologías.

El reconocimiento de los innegables aspectos positivos de la urbanización no excluye sino que, por el contrario impone la comprobación de sus contrapartidas negativas, que han contribuido a impedir la conversión del crecimiento en desarrollo y que han determinado una modernización parcial, superficial y desequilibrada.

La urbanización se ha producido en el marco y como parte de un proceso de crecimiento dependiente, desigual y combinado. Ha revestido caracteres de espontaneidad, descontrol e irracionalidad. Ha adquirido un ritmo excesivo con relación al grado de desarrollo real y al crecimiento industrial. Ha incorporado elementos estructurales procedentes de diversos y a veces distantes contextos sociohistóricos, y favorecido el surgimiento de relaciones discontinuas y asistemáticas entre sectores del conjunto nacional y dentro de cada uno de ellos.

Los aumentos de población, de capacidad productiva, de ingreso y de poder han tendido a producirse casi exclusivamente en o alrededor de los centros urbanos más densamente poblados y desarrollados, las ciudades privilegiadas y las metrópolis internas, que ocupan una posición polar respecto al resto del sistema urbano y la sociedad nacional. La insularidad urbana se instala en el vacío humano generalizado, las tierras de nadie que abarcan el resto del ámbito nacional, deshabitadas o apenas habitadas. La debilidad de la red urbana total y el sistema radial de comunicaciones contribuyen a reforzar esta disociación, y vuelven excepcional la conexión de otras zonas aisladas de mayor densidad. Las metrópolis internas y las grandes ciudades se constituyen, así, en oasis de progreso, modernidad y cosmopolitismo; refuerzan los agudos desniveles entre las regiones constitutivas del conjunto;

operan en una función de colonialismo interno, dominando y explotando el *hinterland* subdesarrollado, pero como intermediarias a su vez del sistema de dependencia externa, centrado en las metrópolis de los países avanzados. Otros rasgos y efectos conexos se refieren a la limitación de las fronteras internas; al déficit de la ocupación efectiva y del control permanente del territorio total; a la marginalidad de regiones enteras, y a la inexistencia o retraso de la plena integración nacional.

La naturaleza y la dinámica de esta urbanización no han producido sus efectos distorsionantes y conflictivos sólo en términos de la sociedad nacional en su conjunto, sino también respecto a la propia estructura de las metrópolis internas y grandes ciudades. La urbanización sin correspondencia aproximada con el grado real de desarrollo y de industrialización integrada, ha contribuido a imponer límites al reajuste urbano de la población rural emigratoria e, incluso, de la población originariamente urbana en expansión. Han surgido así los graves problemas de exceso de mano de obra, de desniveles en la capacitación y en las aspiraciones, de adaptación defectuosa a las nuevas condiciones de vida urbano-industrial. Estos problemas básicos se han visto en parte compensados y en parte replanteados y reagrados en un nivel más alto por los mecanismos de ajuste relativo que han proporcionado las fuerzas y formas organizativas de la economía de las sociedades urbanas. Estas, como se ha indicado reiteradamente, parecen ser: 1) la adaptación de las estructuras productivas, comerciales y de servicios a las nuevas condiciones (ocupación de mano de obra redundante por pequeñas y medianas empresas, artesanía, industria-doméstica); 2) "sobreterciarización" (seudoterciario, terciario, excesivo); 3) patrones familiares tradicionales de solidaridad y cooperación, y 4) expansión de la población marginal y submarginal.

Estos mecanismos ejemplifican, en el nivel de la problemática urbana, lo que parece ser una característica generalizada del proceso latinoamericano en los últimos decenios: la permeabilidad de la sociedad tradicional, nacional y urbana, que tolera la infiltración de elementos y componentes modernos, y establece así una precaria compatibilidad entre ambas esferas, situación dotada de alta explosividad potencial pero incapaz todavía al parecer de generar la intensidad de tensiones, la multiplicación y articulación de sujetos y agentes de cambio aptos para operar una transformación estructural profunda. El desequilibrio permanente no se convierte en replanteo radical, ni produce opciones válidas y operativas, proyectos históricos inéditos, ni un nuevo equilibrio en un nivel superior.

Así las metrópolis y ciudades privilegiadas suponen y abarcan una sociedad de masas con un alto componente de marginalidad urbana y rural. Sectores de las clases medias, y los grupos más fuertes y organizados de los trabajadores, presionan por un mayor grado de participación en los beneficios disponibles de la vida urbana e industrial, generalmente en un sentido de integración al *establishment*, más que uno de cuestionamiento. Su presión se une a la de las masas marginales, para configurar una economía orientada hacia el consumo de tipo moderno, que excede las posibilidades de una estructura productiva retrasada y de una distribución regresiva del ingreso y del poder. El peso político de las masas urbanas, determinado por su número, su organización y su participación inducida o espontánea en los procesos y estructuras de poder (sindicalismo politizado, experimentos desarrollistas y populistas, proliferación de fuerzas de izquierda), llevan a los gobiernos a intentar la conciliación simultánea con las necesidades y reivindicaciones populares y con los intereses de los grupos dominantes y dirigentes, a través de políticas urbanas demagógicas, de parches y remiendos, en conflicto con cualquier posibilidad de política racional a largo plazo.

Finalmente, la urbanización excesiva con relación al grado real de desarrollo contribuye a determinar una dimensión hipertrofiada de los principales núcleos de poblamiento y el consiguiente aumento explosivo de necesidades sociales y de costos de mantenimiento y expansión de las ciudades. La insuficiencia de las respuestas al aumento de las demandas de servicios y obras públicas (infraestructura física y social) genera un rápido deterioro del medio urbano, que se vuelve cada vez más desfavorable y destructivo para la vida individual y la colectiva, para el trabajo, la productividad, las exigencias mínimas de una vida pasablemente urbana. El problema se agrava por las condiciones de tenencia concentrada y de uso incontrolado de la tierra. La concentración de la propiedad inmobiliaria urbana está determinada no solamente por los caracteres históricamente heredados de la tenencia de la tierra en América Latina, sino también por el sentido tradicionalista de su valoración y por su carácter, en condiciones de inestabilidad socioeconómica, de bien-refugio fundamental. La propiedad urbana, entonces, es objeto de especulación desenfrenada; de acaparamiento sin intención de edificar en ella o de darle destino productivo determinado; de utilización prematura e inadecuada, lo que acarrea la localización anárquica, la división irracional de los predios, los usos mezclados a antagónicos, la desorganización y derroche del espacio urbano y el encarecimiento de los servicios.

La gran ciudad latinoamericana se caracteriza así por la violencia y el desorden de su expansión demográfica y física. Crece irregularmente, se hipertrofia sin dirección, combina la excesiva densidad con la falta de verdaderos centros de estructura y de identidad. Las poblaciones excesivamente densas coexisten con otras visiblemente insuficientes. La dispersión refuerza el continuo aumento del costo de bienes y servicios por persona atendida. La urbanización no modifica ni destruye las fuerzas y las estructuras del atraso: se integra en ellas, las respeta y las refuerza.

2. La reforma urbana: caracterización y elementos tipológicos

Dada su aparición reciente, su reducido número y lo incipiente de sus manifestaciones, los motivos y objetivos aparentes y reales que se propone, la reforma urbana no puede menos que ser considerada parte integrante, manifestación concreta o modalidad especial de la política urbana, concebida como el conjunto de intervenciones, decisiones, actividades, instrumentos y normas por los cuales y a través de los cuales los Estados de los países latinoamericanos han intentado e intentan operar respecto de los procesos de crecimiento urbano —sus causas, manifestaciones y efectos—, controlarlos, regularlos, dirigirlos o modificarlos en distinto grado.

Como todo intento general o parcializado de intervención planificadora, una política de reforma urbana presenta las características siguientes:

1) Su necesidad surge de la insuficiencia comprobada de las acciones espontáneas de sujetos y agentes sociales operantes en el sistema nacional para el logro de una maximización que se considera deseable, lo cual justifica el desempeño por el Estado de un papel de arbitraje decisorio entre las fuerzas, poderes y objetivos en curso y/o en conflicto.

2) Incorpora como presupuesto e idea reguladora una cierta noción del progreso: ¿qué fuerzas, formas organizativas y resultados del proceso urbano deben ser admitidos, promovidos, modificados o reprimidos? ¿Con qué velocidad y en qué dirección? ¿A qué costos sociales? ¿Con qué grado de universalidad de beneficios y perjuicios, y para quiénes?

3) Supone, por lo tanto, un esquema dado de la sociedad, a mantener, a reformar o a modificar y remplazar, y fija los caminos y las formas de operación en función del proyecto fundamental de esa sociedad que se supone aceptado por ésta.

4) Busca siempre beneficiar subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones, instituciones) en el seno del conjunto social, de modo desigual con relación a los que resultan postergados o perjudicados.

5) Da prioridad a ciertos procesos y avances, elige polos o focos privilegiados para la formación e incremento de los productos y modificaciones que se consideran esenciales para la preservación, el mero crecimiento o el desarrollo estructural de la sociedad en cuestión, y selecciona los itinerarios de propagación de dichos productos y progresos en la sociedad global.

6) Aplica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales, resultante en un programa mínimamente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios: sujetos, agentes, protagonistas, beneficiarios, (sociedad nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones, instituciones).

7) Supone y exige, al menos en teoría, un grado mínimo de coherencia de las decisiones adoptadas, en cuanto objetivos y medios; recursos, instrumentos y etapas; tareas y responsabilidades de los principales sujetos y agentes sociales.

La variedad de fenómenos a considerar sugiere la conveniencia de formular una tipología simplificada, binaria, de las políticas y legislaciones de reforma cubana en América Latina. Cada uno de los tipos propuestos es, por necesidad, abstracto, en un sentido ideal-típico, respecto de los cuales los fenómenos concretos a que se hará referencia tendrán un sentido de aproximación a las realidades existentes en los países latinoamericanos. La tipología tiene en cuenta los siguientes criterios clasificatorios: ¿Quién asume e intenta realizar la reforma urbana? ¿Qué se quiere reformar? ¿Para qué se quiere reformar? ¿Cómo se pretende ejecutar la reforma?

1) ¿Quién tiene el poder y, en consecuencia, puede diseñar y ejecutar la reforma urbana? Particularmente, ¿qué grupos, representantes de qué intereses, con qué enfoque político-ideológico y con qué capacidad organizativa se mueven, con qué estrategias y tácticas, hacia la realización de qué objetivos? ¿cuál es la orientación fundamental de las clases y grupos en control del Estado? ¿Cuál es el grado de participación de las restantes clases y grupos en la formación y ejercicio del poder, y cuál es la congruencia de esta participación con la importancia y la fuerza reales de aquellas clases y grupos?

2) ¿Qué se quiere reformar, es decir, cuál es el objeto respecto del cual se quiere operar? Ello supone un diagnóstico de la cuestión urbana y sus problemas, una calificación de las fuerzas, estructuras y procesos que se consideran negativos o positivos para la estabilización de la sociedad tal como es, para la búsqueda de un cierto grado de crecimiento o para la imposición de cambios estructurales.

3) ¿Para qué se quiere la reforma urbana?, pregunta referida a los objetivos y tácticos de la misma.

4) ¿Cómo se pretende realizar la reforma urbana?, ¿Cuáles son o llegarán a ser sus métodos, técnicas, instrumentos a utilizar para enfrentar los problemas, remover los obstáculos, crear y usar los recursos (físicos, financieros, tecnológicos, humanos) en una dirección determinada?

En función del modo de plantear y de responder a estas cuatro preguntas básicas parece pertinente y viable una clasificación binaria en dos tipos polares: reforma urbana tradicional, convencional, aparente, en el marco de una política general de conservación del *status quo*; y reforma urbana en sentido estricto, estructural, en el marco, como parte y como resultado, de un proyecto de transformación revolucionaria de la sociedad.

3. *Reforma urbana aparente en régimen de conservación del status quo*

La primera categoría a considerar abarca el continuo de normas, instrumentos y mecanismos que configuran políticas urbanas e intentos de reforma urbana de carácter superficial, marginal, preventivo, sustitutivas de la reforma urbana en sentido estricto, que emergen y operan en los marcos de un régimen de preservación del *status quo*.

¿Quién promueve, instrumenta o controla la reforma urbana?.

Este tipo de reforma urbana es total o primordialmente promovida, instrumentada o controlada por los integrantes y representantes de la élite oligárquica surgida en la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos decenios. La misma aparece como resultado de un proceso de ensamblamiento e integración creciente de viejos y nuevos grupos terratenientes, comerciales, financieros e industriales, de nivel socioeconómico superior, elementos de la alta clase media, la tecnoburocracia civil y militar, y las corporaciones multinacionales. La élite oligárquica se identifica con las fuerzas, estructuras y procesos que son causa y resultado de un modelo de desarrollo dependien-

te, desigual y combinado; promueven o aceptan sólo las formas de un crecimiento modernizante limitado, y se oponen resueltamente a toda posibilidad de modificaciones sustanciales que pueden configurar un auténtico proceso de desarrollo global. Las clases y grupos que presumiblemente deberían estar interesados en el desarrollo, el cambio, la democratización y la autonomía externa (empresariado industrial mediano y pequeño, clase media, profesionales y técnicos, trabajadores urbanos y rurales) se han caracterizado hasta hoy, en general, por el apaciguamiento, la debilidad, la falta de estrategia deliberada e independiente, la incapacidad para formular y ejecutar otro posible modelo operacional, aplicable al conjunto de la sociedad.

Estas fuerzas sociales se expresan y operan políticamente a través del sistema tradicional de partidos conservadores, reformistas, populistas, desarrollistas y de izquierda, de regímenes liberales o autoritario-verticales, y de la institucionalidad heredada, para la discusión de los problemas y la negociación de las soluciones en función de transacciones y alianzas de intereses sectoriales y particularistas y de objetivos limitados. La naturaleza y el comportamiento del Estado refleja y refuerza estas situaciones y tendencias.

El Estado ha emergido y se ha afirmado en las sociedades latino-americanas como el único grupo organizado en institucionalizado con aptitud para el cumplimiento de tareas y logro de fines como los siguientes:

1) Preservación de las bases del sistema y obtención de estabilidad, crecimiento mínimo y modernización parcial para un capitalismo de desarrollo dependiente, desigual y combinado.

2) Ejercicio de una función supletoria para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de otras nuevas, que no encuentran solución ni satisfacción adecuadas a través del comportamiento espontáneo del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras. La intervención estatal tiende a promover, regular y complementar los desfallecimientos, las insuficiencias o las ausencias de la iniciativa privada, nunca a remplazarla.

3) Despliegue de políticas meramente compensatorias, anticíclicas y de crecimiento restringido.

4) Defensa de las clases dominantes tradicionales y nuevas, refuerzo y consolidación de su acumulación y poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción so-

cioeconómicas. Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

5) Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al *establishment*; de la competencia y conflicto entre grupos extranjeros y nacionales, y entre estos últimos. Exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre distribución del ingreso y del poder.

6) Reajuste a las nuevas condiciones internacionales y regulación de las nuevas relaciones de armonía y conflicto de intereses entre grupos dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas de exigido y estimulado: la formación de nuevos elencos político-administrativos: el surgimiento de una nueva flexibilidad y una eficiencia mayores que en la etapa precedente, la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción. El Estado y quienes lo encarnan (dirigentes políticos, burocracia gubernamental) despliegan una conducta dual y ambigua. Por una parte aparecen como expresión del sistema social vigente y como instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, y su actuación corresponde en última instancia a sus intereses. Por otra parte, el Estado conserva siempre un grado de realidad propia, un margen relativo de autonomía, capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre otros niveles y estructuras de la sociedad. El Estado necesita en particular aparecer y funcionar como instancia relativamente autónoma respecto de las clases y grupos, para obtener un mínimo de consenso hacia un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, y para imponer su arbitraje cuando los conflictos amenazan la estabilidad y la existencia misma del sistema.

Por una parte, el control del Estado se convierte en una variable casi independiente y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, las pautas de generación, distribución y uso de la riqueza y del poder. Por otra parte, este Estado, cada vez más intervencionista, asume un número creciente de nuevas y complejas tareas, sin disponer de una maquinaria adecuada, con una tradición de liberalismo tradicional, y carente de precedentes válidos y de una filosofía unificada y eficaz que permitan definir el alcance y los métodos de su actuación y asumir eficazmente sus responsabilidades acumuladas. La acción

estatal se cumple, además, en un ambiente y dentro de estructuras desfavorables u hostiles a un intervencionismo orientado hacia el desarrollo. Su personal y su aparato se hallan penetrados e influidos por grupos privados indiferentes o enemigos respecto a toda planificación insertada en una visión universalizante de los problemas y de las soluciones. En virtud de las crisis de hegemonía que afecta a las sociedades latinoamericanas, todas las clases y grupos luchan sobre y dentro del Estado, en procura de sus objetivos sectoriales; ejercen efectos disociadores sobre su organización, sus decisiones y sus actividades; determinan su irracionalidad y su parálisis. El intervencionismo estatal surge y se mantiene por la improvisación, bajo el impacto de coyunturas y emergencias que luego se vuelven situaciones permanentes; se cumple en la mala conciencia y en la ambigüedad; no usa o usa mal sus instrumentos y sus entidades. Las decisiones y las acciones tienen lugar sin plan, de modo incoordinado, y producen efectos desorganizadores y anarquizantes. Las limitaciones y fallas del Estado, a las que luego se vuelve a hacer referencia más específica, contribuyen a reforzar los factores de atraso que el mismo expresa en una dinámica acumulativa en espiral, y se expresan particularmente en la esfera del planeamiento urbano-regional y en los intentos de reforma urbana aparente, y en lo que se refiere a la definición y diagnóstico del problema (¿qué?), a la fijación de objetivos (¿para qué?) y al establecimiento y operación de mecanismos e instrumentos (¿cómo?).

¿Qué problemática se diagnostica para un intento de operación sobre la misma?

Se trata de la problemática de la hiperurbanización acelerada y explosiva de la cual se hizo una somera caracterización más atrás. La delimitación, la caracterización y el diagnóstico se hace a través de enfoques y con finalidades que combinan en proporciones variables el peso de los intereses particularistas, la empiria y el pragmatismo, el sentido tecnicista y tecnocrático.

La disociación de los problemas urbanos y de los intentos de política urbana, presentados como cuestiones aisladas de las fuerzas, estructuras y procesos de la sociedad nacional global y de los factores generales de atraso y deformación, desemboca en una presentación de la urbanización contemporánea de América Latina como fenomenología patológica, accidental, marginal o ajena a la lógica del sistema y del modelo de crecimiento, no inherente a las mismas. Ello implica la aceptación apriorística de las estructuras y procesos de tipo socio-económico, cultural-ideológico y político vigentes y en marcha; la consagración de las formas actuales de estratificación y desequilibrio

sociales y espaciales, de dominación política y de subordinación nacional; para intentar solamente la regulación, el reajuste, la atenuación de sus consecuencias más impactantes, económicamente inconvenientes, socialmente explosivas y políticamente peligrosas. La disociación es particularmente visible en lo que respecta a la cuestión agraria, separada de la consideración de la problemática urbana, cuando ambas constituyen elementos relacionados e interactuantes de un diagnóstico y de una política referentes al uso del suelo y a la configuración socioeconómica y espacial de cualquier país latinoamericano.

Finalmente, este enfoque incorpora dos supuestos implícitos pero significativos. Por una parte, se presupone la aceptación pasiva de la inevitabilidad de un futuro concebido como mera extrapolación lineal de las situaciones y tendencias actuales, si es posible controladas y mejoradas a través de la reforma urbana que se sugiere o intenta. Por otra parte, es evidente la exclusión de cualquiera otra imagen de sociedad futura deseable y de las ciudades con estructuras, formas, dinámicas y paisajes diferentes de las que hoy se conocen y padecen en América Latina e incluso en los países desarrollados.

¿Para qué se formula y se intenta ejecutar la política de reforma urbana?

Este aspecto se refiere a los objetivos estratégicos y tácticos de lo que se intenta presentar como diseño y proyecto de ejecución de una política de reforma urbana. Las políticas urbanas y las medidas de reforma urbana aparecen como parte de una constelación (o más bien de una nebulosa) de variadas formas de intervencionismo del Estado, más o menos persistentes y vigorosas que, en algunos casos, dan lugar a ciertas manifestaciones tímidas de planificación parcial. Reflejan una gran diversidad de motivaciones, actitudes, concepciones y objetivos. Se plantean con referencia a planes, programas y proyectos vinculados a la inversión pública, a la ayuda internacional y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados y combinados como los siguientes:

- 1) Regulación de la urbanización acelerada y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas.
- 2) Reducción de desequilibrios regionales e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.
- 3) Extensión y racionalización de la infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía), y social (vivienda, salubridad,

educación); interrelación con proyectos industriales y de servicios en ramas estratégicas.

4) Satisfacción de los intereses, demandas y presiones de los grandes grupos sociales o de algunos de sus sectores, en correspondencia con la capacidad de articulación, de influencia, o de amenaza potencial para el sistema que corresponde a los mismos.

5) Dotación de una base de racionalidad y de justificación formales al pedido y al logro de cooperación externa y de recursos financieros internacionales, especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de organismos internacionales de asesoría y financiamiento.

6) Esfuerzos de racionalización administrativa para superar el problema creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente con relación al comportamiento del sector y del gasto públicos.

7) Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y nacionales, para la reunión y análisis de información sobre los problemas de la urbanización, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y evaluación de opciones de desarrollo urbano-regional.

8) Formulación de planes, programas y proyectos de política urbana y de leyes de reforma urbana de índole, envergadura y proyección variadas, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

¿Cómo se formula y se intenta ejecutar las políticas de desarrollo urbano y las leyes de reforma urbana?

Las consideraciones efectuadas sobre el sujeto (¿quién?), el objeto (¿qué?) y los fines (¿para qué?) de las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana se entrelazan con el análisis de sus modalidades operativas (¿cómo?) y en parte contribuyen a explicarlas. Este último aspecto es susceptible de análisis en términos de la índole esencial de esas políticas, del marco institucional-jurídico, de los niveles y órganos, del grado de participación y de los instrumentos.

1) Las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana aparentes no suponen una efectiva determinación de estrategias que las sustenten, orienten e impulsen. Se trata además, de políticas predominantemente estáticas y limitativas, tendientes al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de cierto grado de

modernización y crecimiento. Se opera e incide sólo con relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales, y no respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía, la sociedad y la política. Se cumple en esencia una respuesta *a posteriori* frente a cambios producidos sin que el Estado haya desempeñado un papel decisivo en ellos y sin que la sociedad ni sus grupos fundamentales se hayan colocado en situación de inducirlos y controlarlos para canalizarlos en formas más o menos predeterminadas, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados aspectos y sectores.

Se actúa a semejanza del trabajo de un dique, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conocen y dominan de modo imperfecto y tardío. A la falta de voluntad y de capacidad para desencadenar innovaciones, se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenado a la permanente desactualización. La política urbana y la reforma urbana resultan así no positivas ni creadoras, inadecuadas para prever, anticipar, orientar, controlar dinámicamente las estructuras y procesos con miras a la generación deliberada del futuro. No suscitan, movilizan ni concentran el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad urbana ni de la sociedad nacional según algún tipo de proyecto colectivo. Tienen en cambio a responder en mayor o menor grado a cierto tipo de proyecto particularista a la manera del Gatopardo, tendiente a cambiar las cosas en la medida necesaria para que en esencia sigan siendo lo que son.

2) El marco y el fundamento institucionales y jurídicos de las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana son visiblemente inadecuados. Dichas políticas carecen por lo general de normas constitucionales y legislativas que las establezcan o las tomen operativas; de una política nacional, coordinada con las regiones, las provincias y los municipios, que fije las líneas globales del desarrollo en este campo, de una política urbano-regional a escala nacional, y de un régimen ordenador de la tierra urbana a escala nacional y en estrecha coordinación con el régimen aplicable a la tierra en las zonas no urbanas. El proceso urbano-regional está sometido sólo muy relativamente a la vigencia de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, emanadas de la nación, de las provincias y de los municipios, y de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Esta situación se ve adi-

cionalmente complicada en los casos de existencia de sistemas federales y de un gran número de entidades públicas descentralizadas.

3) En lo que a los niveles y los órganos respecta, lo normal parece ser la imprecisión y la confusión de la organización y de los deslindes jurisdiccionales, la falta de coordinación de las normas y de los centros de decisión, la tendencia a la fragmentación y al vacío del poder.

La pauta dominante es la supercentralización. El gobierno central concentra la mayor parte de los recursos públicos disponibles, y los distribuye a su arbitrio; y planifica por competencia propia, uso de fondos nacionales, avales de financiamiento, y otros mecanismos de índole o efectos similares. A ello se agrega la multiplicidad de órganos del gobierno central con atribuciones e influencia en la esfera de la urbanización, la vivienda y el equilibrio interregional, sin jerarquización ni integración de aquéllos en un marco unificado desde el punto de vista jurídico-institucional ni en políticas globales. No existen casi organismos nacionales para una política de desarrollo urbano a escala del país y de las regiones, y los que pretenden asumir tal carácter carecen de recursos independientes y de jurisdicción y competencia precisas y amplias. La incoordinación resultante de los planes, los programas, los proyectos y las normas desemboca en la irracionalidad, la no viabilidad, el encarecimiento y/o la ineficacia de las soluciones intentadas.

El correlato de la supercentralización al nivel superior del gobierno nacional es la poca o nula autonomía política, administrativa y financiera de las regiones, las provincias y los municipios.

La emergencia de regiones que desbordan las divisiones jurisdiccionales heredadas de la historia rara vez obtiene reconocimiento expreso y traducido en hechos por el gobierno central. En los casos en que ello ocurra, se mantiene la dinámica de la centralización, y el gobierno nacional crea los nuevos ámbitos por *fiat* vertical y sin participación de los destinatarios (Brasilia, Guayana venezolana, cuencas fluviales). El centralismo acentúa además el debilitamiento de las provincias, ya generado antes por el crecimiento desequilibrado de la economía y de la sociedad nacionales y por las tendencias a la concentración del poder político. El gobierno municipal, tan directamente implicado en el proceso urbano, exhibe cada vez más caracteres de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se agregan las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control local (áreas metropolitanas); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicas y humanos; de la absorción de funciones por el gobierno

central. La reacción de los intereses y órganos municipales es de tipo defensivo: resistencia pasiva a la coordinación regional y nacional; mantenimiento de entes y planes locales que resultan insuficientes o inadecuados. Este reflejo defensivo, mientras que por una parte contribuye a la emergencia de una matriz global de desarrollo urbano que se presenta como mosaico irracional, por la otra no impide que la norma sea la falta de participación efectiva de los municipios en las decisiones de los organismos centrales que afectan irreversiblemente a los entes, los grupos y los espacios locales, en el presente y para un largo futuro.

4) La participación en las políticas urbanas, en los planes y programas y en la formulación y ejecución de leyes de reforma urbana, puede ser analizada a través de los sujetos y agentes existentes y operantes en los ámbitos respectivos, de tipo público y privado.

Los sujetos y agentes de tipo público son básicamente los constituidos por los personales y los órganos colectivos de la ciudad y de la región: políticos, administradores, técnicos; a los que deben agregarse las entidades y equipos del gobierno central y de las empresas públicas descentralizadas. Los *políticos* y los *administradores* se caracterizan usualmente por el conservatismo; la falta de conciencia social y de formación técnica; el agudo sentido oportunista, electoralista, de logro de objetivos inmediatos fundados en la intuición y en el respeto a los intereses particulares y sectoriales; la sumisión a los grupos de los que dependen su poder y sus funciones; la implicación en conflictos privados que limitan toda posible agregación y articulación de fuerzas en función de objetivos de interés general. El papel de los *técnicos*, su capacidad para formular críticas y aportar soluciones a la crisis urbana, se ven restringidos por su falta de poder propio; su disociación respecto a las fuerzas sociales y políticas más significativas; su dependencia de las estructuras de dominación; la falta de tradición en cuanto al uso de la ciencia y de la técnica para el diagnóstico y solución de los problemas colectivos; las divergencias y conflictos entre los propios especialistas, y entre éstos y los políticos y administradores. A ello debe agregarse la destrucción de los equipos asesores y de los institutos de investigación y enseñanza, por impacto de las vicisitudes políticas y de las persecuciones desatadas por despotismos nada ilustrados, y el clima congelante y esterilizante de represión, censura y autocensura que en mayor o menor grado prevalece en la mayoría de los países latinoamericanos.

Los *grupos privados* están compuestos por dos categorías básicas: propietarios y empresarios, habitantes de la ciudad y de la región.

Los primeros, por sus conocidas características, su obsesión por el logro de lucro fácil e inmediato, su carencia de aptitud para el riesgo y la innovación, el consiguiente predominio de las tendencias especulativas sobre las de inversión productiva y sentido de responsabilidad social, actúan como factor de generación y refuerzo de los factores y procesos negativos que se ha indicado y como obstáculo casi insalvable a toda política urbana medianamente progresiva y transformadora. Los habitantes en general, condicionados por la acción disociadora y paralizante de la vida urbana, y por las exigencias de supervivencia diaria en un medio hostil y exigente, despliegan, frente a los problemas del habitat (físico y social) y a los intentos de política y reforma urbanas, una conducta que combina la poca o nula participación, el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza y la resistencia sorda.

5) El análisis de los instrumentos de política urbana parece abarcar dos órdenes interconectados de problemas: los de tipo socioeconómico y financiero y los referidos a los resortes mismos.

El sector público, sus actividades y gastos, pueden influir y usualmente inciden de modo decisivo en el desarrollo urbano y regional, especialmente en lo referente a la vivienda, infraestructura física y social, acción sobre las inversiones privadas (localización, estímulos y disuasivos, créditos, cargas y exenciones impositivas). La acción del Estado en este sentido parece estar limitada en América Latina como resultado de varias circunstancias interrelacionadas: la naturaleza y comportamiento generales del propio Estado; el bajo nivel de desarrollo económico; el derroche o la subutilización de los recursos, la capacidad y las posibilidades existentes; el peso del dilema inversión social vs. inversión productiva; el bajo ingreso de los consumidores, usuarios y contribuyentes; los criterios defectuosos o a veces inexistentes en cuanto al diagnóstico y a la formulación de políticas referentes a la estructuración regional, el urbanismo y la vivienda.

El financiamiento público para la solución de los problemas generados por el crecimiento urbano y regional está particularmente afectado por la disparidad entre el rápido aumento de los gastos y la insuficiencia de los ingresos. El acelerado incremento de los gastos surge de la expansión anárquica de las demandas; la falta de planeamiento global; la inexistencia o la inadecuación de los estudios de preinversión; la dispersión hacia zonas de baja densidad bruta, con su secuela de servicios extendidos y costosos; la falta de coordinación entre los entes de dotación y los entes de gestión de servicios, viviendas, facilidades; la incidencia de proyectos gubernamentales que orienten los

asentamientos urbanos hacia las periferias menos desarrolladas. La insuficiencia de los ingresos está determinada por la inadecuación del sistema impositivo (gravámenes territoriales, recuperación de plusvalías); la baja participación de la mayoría de la población en los costos y tarifas; el uso irracional y el derroche de recursos; el impacto de la crisis económica endémica y la adopción consiguiente de políticas deflacionarias y recesivas que reducen la capacidad impositiva y justifican la caída de la inversión pública incluso en proyectos productivos. La consecuencia del déficit que a menudo surge suele ser la transferencia de la responsabilidad financiera hacia el sector privado y hacia organismos internacionales, cuya acción refuerza frecuentemente los factores estructurales de la crisis urbana.

En cuanto a los resortes mismos de la política urbana (planes reguladores, control del uso del suelo, estímulos y disuasivos de tipo crediticio e impositivo, acción directa), o bien brillan por su ausencia, o, en caso de existir, resultan notoriamente insuficientes, se basan en criterios vagos, se traducen en disposiciones intuitivas, responden a un concepto estático y restringido, no están integrados en una estrategia global, no capacitan el Estado para influir en la situación existente ni en sus consecuencias, ni para crear posibilidades reales de desarrollo urbano y regional.

4. Proyectos de reforma urbana en Colombia

El tipo analizado de reforma urbana aparente en régimen de conservación del *status quo* se presenta en América Latina como manifestación sintética e implícita de las políticas de intervencionismo, dirigismo o planificación incipiente del Estado en lo general y específicamente referente a los problemas de la crisis urbana. Desde el punto de vista formalmente legislativo, uno de los pocos casos de intento de reforma urbana institucionalizada se da en Colombia. Desde 1966 son presentados al Congreso varios proyectos, ninguno de los cuales fue sancionado hasta el momento de escribir estas líneas (año 1972). A continuación se hace referencia al último de ellos, presentado en 1970 por el Gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Económico.

En los fundamentos del proyecto se reconoce que, por una parte, el Estado no ha desempeñado un papel regulador respecto al suelo urbano, y se orientó hacia una solución del déficit cuantitativo de vivienda para resolverlo sólo parcialmente, dado que las necesidades acumuladas crecen a ritmo superior. Los municipios, dotados de instrumentos legales (Ley 81 de 1960), por el impacto de las presio-

nes políticas y por la propia negligencia, no realizan ninguna reforma urbana. Por otra parte, el sector privado ha buscado sólo la rentabilidad a través de soluciones tendientes a proveer de vivienda a las clases de medianos y altos ingresos. En definitiva se ha agravado permanentemente la situación social urbana, manifestada en déficit cuantitativo de vivienda y servicios, especulación y altos precios de la tierra, falta de recursos financieros adecuados, proliferación de soluciones ilegales, deterioro de zonas urbanas centrales.

A partir de este diagnóstico escueto y superficial, los objetivos atribuidos al Proyecto de Ley de Reforma Urbana son los siguientes (artículos 1 y 2):

- 1) Reforma de la estructura urbana.
- 2) Mejoramiento y desarrollo ordenado y armónico de las ciudades.
- 3) Solución de los problemas de utilización y tenencia de la propiedad urbana y cumplimiento de la función social de la propiedad.
- 4) Dotación de vivienda y servicios públicos complementarios a las clases populares.
- 5) Fomento de la industria de la construcción.
- 6) Fomento de la organización y de la participación de usuarios, arrendatarios y vecinos.

La instrumentación de la política de reforma urbana se estructura a través de una complementariedad de incentivos y medidas coercitivas, cuya proposición e implementación es atribuida al Consejo Nacional de la Reforma Urbana, al Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, y a otras instituciones públicas.

El Consejo Nacional de la Reforma Urbana tiene funciones destinadas al cumplimiento de las políticas contempladas en la Ley (artículo 2) y atribuciones pertinentes (artículo 3), tales como: decidir casos concretos en los cuales el Instituto Nacional procederá a decretar expropiaciones; determinar casos y condiciones de aplicación del impuesto de desarrollo urbano; fijar bases de calificación de viviendas como suntuarias; establecer cánones de arrendamiento urbano; determinar zonas de urbanización no prioritaria, de renovación urbana y de reserva para el futuro desarrollo de ciudades; requerir políticas de crédito para la adquisición de lote o vivienda o construcción de ésta: dictar normas generales de desarrollo urbano.

El Consejo Nacional estará integrado por los ministros de Desarrollo Económico, de Hacienda y Crédito Público y de Obras Públicas, por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y por un repre-

sentante de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (artículo 4).

El Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (antes llamado de Crédito Territorial), agrega a sus anteriores funciones las asignadas por el proyecto de ley (artículo 5). Es Secretaría Técnica y Ejecutiva del Consejo Nacional de la Reforma Urbana, elabora estudios técnicos, propone normas de desarrollo urbano y vivienda que el Consejo debe poner en vigencia por vía general (artículos 6, 7). Puede celebrar contratos de delegación de funciones y ejecución de obras con entidades regionales (artículo 9). Coordinará las actividades de las entidades nacionales para que los habitantes de los barrios de invasión y asentamientos no controlados obtengan una capacitación laboral suficiente que les permita su incorporación a empresas, o su agrupamiento en cooperativas de producción (artículo 10).

Los incentivos propuestos al sector privado son: el descuento de obligaciones; las condiciones favorables para la construcción de vivienda multifamiliar; los créditos de financiación interna de urbanización y vivienda.

El Banco Central Hipotecario tiene la función de descontar o redescantar las obligaciones que para programas de construcción o adquisición de vivienda y obras de desarrollo urbano y renovación urbana, contraigan el Instituto Nacional de Reforma Urbana, los bancos, corporaciones financieras y otras entidades públicas y privadas especializadas en financiación de vivienda. A través de ello se busca aumentar el volumen y los canales de distribución del crédito, permitir la transferencia de recursos destinados a vivienda popular, y permitir la financiación privada de las obras de urbanización (artículos 13, 14, 15, 16 y concordantes).

La ley contempla la posibilidad de establecer condiciones más favorables, menores tasas de interés y mayores porcentajes de descuento y redescuento que fomenten las soluciones de vivienda multifamiliar con servicios comunes.

El Banco Central Hipotecario y los demás bancos y corporaciones financieras deberán otorgar créditos para la financiación interna de urbanizaciones y viviendas (artículos 21 a 23).

La captación de recursos por parte del Estado con destino a viviendas de interés social es prevista mediante los Bonos de Vivienda y Ahorro y los redescuentos.

Los Bonos de Vivienda y Ahorro que actualmente emite el Instituto tendrán plazos y tasas de amortización diferentes, de acuerdo a la nueva política que pretende cumplir el proyecto de ley. Cuando

sea necesario aumentar el ahorro para la construcción de viviendas de interés social, podrán aumentarse las tasas de interés a fin de que los bonos tengan ventajas similares a los demás bonos que el gobierno coloca en el mercado de capitales. En los casos de expropiación, los bonos podrán emitirse con tasas de interés bajas, adecuadas a tales condiciones. El Instituto destinará los bonos a la adquisición de inmuebles, la garantía de préstamos y descuentos que obtenga en el Banco Central Hipotecario y de otros préstamos y operaciones financieras que realice (artículos 15, 17, 18 y 19).

El sistema de redescuentos vincula el esfuerzo de los sectores público y privado en la construcción de viviendas, asegurando que recursos del sector privado se dirijan a la construcción de viviendas populares.

Los mecanismos correctivos propuestos son: el impuesto de desarrollo urbano, el impuesto presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento, el impuesto a la vivienda suntuaria, las zonas de reserva y de renovación urbana, la regularización de las ocupaciones de hecho, la adquisición por negociación directa o expropiación.

El impuesto de desarrollo urbano gravará los predios ubicados dentro del área urbana en los cuales no existen construcciones, o éstas sean provisionales o de uso inadecuado a las necesidades sociales, o se encuentren ocupadas por edificaciones que amanecen ruina o se hayan levantado contraviniendo disposiciones municipales. Fluctuará entre el 8 y el 15 por ciento sobre el avalúo catastral, pudiendo ser progresivo o regresivo en el tiempo por decisión del Consejo Nacional en cada área específica (artículos 24, 27, 31, 32 y 33).

El impuesto presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento (artículo 40): los propietarios de las viviendas arrendadas sólo podrán deducir de su renta un mes cuando aquéllas permanezcan sin arrendar, y declararán como renta sólo aquella que ha debido producir el inmueble, calculada sobre la base del último arriendo mensual percibido. Esta medida tiende a evitar que muchos inmuebles permanezcan desocupados durante muchos meses debido a que el propietario se niega a reducir el arriendo.

El impuesto a la vivienda suntuaria (artículos 41 y 42) grava las viviendas suntuarias ya existentes y desestimula la construcción de otras nuevas.

Se podrán constituir zonas de reserva dentro y fuera de área urbana (artículo 80), congelando en ellas el valor de la tierra y no aplicándose el impuesto de desarrollo urbano, a fin de prever el desarrollo futuro de las ciudades, regular el precio de la tierra y tener terrenos

disponibles para la construcción de vivienda popular y el desarrollo industrial.

Se podrán también definir zonas de renovación urbana (artículos 79) para las modificaciones sustanciales en el uso de la tierra y de las construcciones. Las tierras que se expropian para fines de reserva y de renovación urbana podrán ser vendidas a particulares para la realización de proyectos de desarrollo.

Para regularizar la situación de los habitantes en los barrios de invasión, resultantes de las ocupaciones de hecho y de las urbanizaciones clandestinas, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda puede adelantar la compra directa o la expropiación de los terrenos implicados, y adoptar medidas tendientes a legalizar estas urbanizaciones en favor de sus actuales ocupantes (artículo 81).

Finalmente, los inmuebles urbanos o rurales de propiedad privada requeridos para fines de utilidad pública o de interés social, podrán ser adquiridos por negociación directa con las entidades competentes. Si tales gestiones no dieran resultado se decretará la expropiación. En el primer caso, para estimular la negociación directa, se pagará en efectivo un 35% del valor del inmueble. En el segundo caso, el total del valor se pagará en documentos de crédito o en bonos, conforme a una escala que dependerá del patrimonio líquido (artículos 55 a 78).

El examen crítico de este proyecto de ley permite dar por reiteradas las observaciones que desde un punto de vista general se han hecho en páginas anteriores sobre las políticas de reforma urbana aparente en régimen de conservación del *status quo*. A ellas pueden agregarse algunas observaciones más específicas, como las siguientes:

a) El concepto de función social de la propiedad no es definido, y sus modos concretos de implementación efectiva son insuficientes e imprecisos.

b) No se fijan ganancias topes a los promotores de urbanizaciones privadas para los sectores con ingresos medios, que están por debajo del nivel de aplicabilidad del impuesto a la propiedad suntuaria. Dichos promotores son alentados con financiaciones internas (artículo 21).

c) La insistencia en la actualización periódica de los avalúos (artículo 44) autoriza a presumir una mayor recaudación tributaria, pero también un incremento del valor de la propiedad para su adquisición directa o por expropiación.

d) El impuesto de desarrollo urbano tiene muchas excepciones in-

necesarias y no crea la obligatoriedad de construir, manteniendo numerosos lotes que por su superficie no serán afectados.

e) La ley proyectada permite y amplía el campo de maniobra para los propietarios y promotores implicados en la especulación; no garantiza un volumen adecuado de construcción de viviendas y de provisión de servicios; no instituye una real intervención reguladora en el mercado de terrenos.

f) La situación generalizada de desempleo y subempleo, y la consiguiente incapacidad para adquirir un lote y una vivienda y para pagar impuestos y tasas, no encuentran soluciones ni paliativos parciales en el texto de la ley.

5. Un caso intermedio: contexto revolucionario y reforma urbana en Bolivia

Entre el tipo de reforma urbana aparente y el de reforma urbana estructural, es pertinente considerar un caso intermedio particular, el de Bolivia. En este país, a partir de 1952, se intenta y se frustra una política de reforma urbana que emerge y evoluciona a partir de un proyecto revolucionario de origen que cristaliza en una variante particular de populismo desarrollista. Apenas producida la Revolución de abril de 1952, e instalado en el poder el presidente Víctor Paz Estenssoro, se producen importantes medidas de reforma en el agro y en la propiedad de las minas, pero transcurren dos años antes de dictarse medidas similares en el ámbito urbano.

El Decreto Nacional No. 3679, del 25 de marzo de 1954, determina que ninguna propiedad privada urbana en manos de una sola persona puede superar una extensión de 10,000m². Los propietarios de uno o varios lotes con una superficie total mayor pueden elegir su ubicación hasta completar la extensión estipulada.

El Decreto-Ley No. 3819, del 27 de agosto de 1954, sobre expropiaciones urbanas, se aplica a todas las propiedades no edificadas comprendidas en los radios urbanos de las capitales de departamentos, mayores de 10,000 m². (artículo 1). El propietario tiene derecho inafectable sobre una extensión de 10,000 m² con la facultad de escoger la parte que más le convenga (artículo 2). Los establecimientos educativos, industriales, lecheros, deportivos, sanatorios y clínicas, de aeronavegación y ferroviarios y de asistencia social, podrán conservar extensiones mayores según las necesidades que tengan para desarrollar sus actividades (artículo 3). La propiedad suburbana se regirán por el Decreto-Ley 3464 de reforma agraria (artículo 2).

Las expropiaciones de tierras que resultaren excedentes y sobrantes son declaradas de necesidad y utilidad pública en favor de las municipalidades (artículo 4). Estas puede transferirlas en venta a obreros y elementos de la clase media que no posean bienes inmuebles urbanos, considerados individualmente o agrupados en federaciones, sindicatos, asociaciones o meras dependencias públicas (artículo 5). Las municipales reglamentarán la forma, el precio y las condiciones de venta y distribución (artículo 9).

Los alcaldes municipales de las capitales de departamentos, previo levantamiento planimétrico, deben proceder a tramitar las expropiaciones de las tierras sobrantes o excedentes (artículo 8), cuyo valor y forma de indemnización se determinarán de acuerdo al Decreto Nacional 3679 (artículo 6).

El Decreto No. 3819 contempla la situación de campesinos que ocupan arriendos (artículo 7), y de las propiedades que parcialmente quedan afectadas por este decreto y en parte por el de reforma agraria (artículo 10).

El proceso histórico iniciado en 1952 alcanzó a modificar profundamente las tradicionales estructuras socioeconómicas, culturales, ideológicas y políticas de Bolivia. No fue suficiente sin embargo para promover y mantener un proceso ininterrumpido y sistemático de crecimiento económico, igualación generalizada de posibilidades sociales y culturales, democratización, estabilidad política e incremento de la autonomía externa. Las limitaciones y deficiencias generales del proceso y de sus resultados han incidido en la aplicación y los logros de la reforma urbana propuesta.

a) La carencia o insuficiencia de planes y estudios ha determinado una arbitraria delimitación de los radios urbanos, que pronto resultan muy reducidos en ciudades que justamente en este periodo comienzan a crecer aceleradamente.

b) El Decreto sólo se aplicó en la Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En esta ciudades, los terrenos afectados han representado superficies insignificantes de las áreas urbanas, y beneficiado a una población reducida. Los lotes aprobados y sin construir o semiconstruidos no han sido afectados. Las expropiaciones en otras capitales de departamentos han sido escasas. En general, las medidas de expropiación aplicadas han sido inconsistentes y se han visto modificadas por la sucesión de gobiernos en condiciones de alta inestabilidad política.

c) El desarrollo económico fue insuficiente para financiar los programas de vivienda y de servicios urbanos que alcanzaron a formular-

se. Los planes de viviendas económicas del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) resultaron inalcanzables para la gran mayoría de la población urbana.

d) No se impidió la fragmentación de los terrenos, la especulación fuera de los radios urbanos, el rápido incremento del valor de los terrenos.

e) Se ha carecido de un criterio orgánico respecto al uso de las propiedades expropiadas y de las ocupaciones clandestinas e ilegales que tendieron a incrementarse, como evidente síntoma de un desequilibrio estructural no resuelto.

f) Las deficiencias técnicas y jurídicas impidieron la realización de los relevamientos necesarios y el registro de numerosos propietarios nuevos, así como la provisión de asistencia técnica a los grupos y sindicatos a los que se entregaron terrenos.

La evaluación de los resultados de la política de reforma urbana aplicada a partir de 1954 surge y se completa sobre todo a través de las constataciones referentes a la situación actual.

El diagnóstico oficial del gobierno boliviano, hacia el año 1970, permite comprobar que:

“El crecimiento de las ciudades, a partir de un centro urbano colonial que no pudo ser superado, colocado en un medio rural aislado y sin interacción con la ciudad, ha dado por resultado que su desarrollo adolezca de un ordenamiento urbano y urbano-regional equilibrado, del equipamiento comunitario necesario y por último, de planes para la renovación urbana, que son los cuatro niveles que tipifican la racionalización del proceso de crecimiento urbano”.

“En el primer nivel, es patente la falta de líneas maestras que orienten la política del desarrollo urbano y regional, íntimamente relacionado con la política global. De ahí que no han sido utilizadas las facilidades para polarizar acciones en centros urbanos, hacer posible la jerarquización urbana regional y finalmente obtener una estructura urbana rural, inducida por el crecimiento de las ciudades y sus áreas de influencia”.

“En cuanto al segundo nivel —ordenamiento urbano— la carencia de planes reguladores y de normas legales, que aseguren una adecuada disposición de las nuevas áreas en construcción y de facilidades a la ciudad en crecimiento, ha acumulado una cantidad de problemas que resultan cada vez más difíciles de resolver”.

“. . . En relación al tercer nivel —equipamiento comunitario— hasta el presente no se ha prestado la debida atención, ni se han destinado

los recursos suficientes, a la edificación en términos de facilidades educacionales, sanitarias y otras sujetas a un análisis adecuado respecto a su localización, capacidad, etc”.

“El cuarto nivel, es decir, la renovación urbana, no contempló una adecuada elaboración y ejecución que considere la habilitación de áreas periféricas, la rehabilitación de áreas centrales deterioradas y la preservación de áreas históricas”.

“La racionalización en el uso del suelo urbano con insuficiente implementación no constituyó una solución, ya que en general no se aplicó y cuando así fue, como en La Paz, se limitó a la entrega de tierra a diferentes agrupaciones laborales, sin tener en cuenta que estas nuevas áreas estuvieran comprendidas dentro de los planes de desarrollo urbano, lo que sumado a la insuficiencia de servicios básicos indispensables y de equipamiento comunitario en general, agravó el desorden en el crecimiento de la ciudad”.

“Por otra parte, el desarrollo de las ciudades no contempló dentro de sus planes de zonificación, la formación de parques industriales, por falta de previsión para que la localización de sus edificaciones esté establecida en áreas previstas para este tipo de uso”.

“Esta situación provocó un asentamiento conjunto de actividades incompatibles, como industria y vivienda y, además, un incremento irracional de los valores del suelo urbano por las dificultades de expansión. Otras causas para que en el país no existan parques industriales o conglomerados de industrias que se asemejan a esa definición, se debe a la ausencia de un proceso de industrialización significativo, a la carencia de una zonificación urbana y a dificultades para la utilización óptima de infraestructura y servicios comunes de la actividad industrial. Finalmente, no existe una sistematización en el estudio técnico para la habilitación de áreas urbanas que acusan deterioro”.

“Con relación a la dotación de servicios urbanos, no se puso en práctica el uso de procesos adecuados de saneamiento ambiental para evitar la contaminación del aire, recolección y disposición de basuras, etcétera”.

“Para atender a los servicios públicos urbanos existen entidades autónomas, municipales, comités departamentales, etc., encargados de la ejecución de proyectos de agua potable, alcantarillado, canalización, pavimentación, etc., que actúan a nivel local y cuya autonomía de gestión no permite desarrollar y evaluar a nivel nacional las metas y objetivos a esta escala. El diagnóstico citado constata graves deficiencias en materia de provisión de agua potable y, sobre todo, de alcantarillado”.

“En cuanto a la formación de barrios marginales, sobre todo en La Paz, ha sido consecuencia, entre otras causas, de la corriente migratoria rural-urbana originada en el deterioro de la actividad agrícola que provocó la búsqueda de mejores ingresos”.

“No existen estudios a nivel de pobladores y de las características urbanas respecto a la insuficiencia en la dotación de servicios, equipamiento, vivienda, etc., en las áreas marginales. Además se carece de estudios para conocer el grado de participación que tienden los pobladores marginales en la sociedad global.

“La falta de censos habitacionales en el país ha impedido estimar la incidencia de la corriente migratoria campo-ciudad en el problema de la falta de servicios urbanos en general. Por otra parte, el rápido crecimiento de la población urbana se midió a través de cifras estadísticas y proyecciones basadas en un censo de hace 20 años”.

“Se estima que el déficit de vivienda en el área urbana sobrepasa a las 200,000 unidades, que sumadas a la insuficiencia de servicios básicos y de equipamiento comunitario, muestran una imagen crítica de la situación actual”.

“Tanto el sector público como el privado desarrollan proyectos de construcción de viviendas, habiéndose observado que la participación de este último, ha cobrado significación en los últimos diez años. . . No obstante, no se ha evidenciado hasta el presente ninguna coordinación entre estos dos sectores, debido a la falta de un instrumento que posibilite detectar los esfuerzos que desarrollan y hacen que los recursos empleados estén orientados de acuerdo a estrategias de acción compatibles con la economía general”.

6. *Reforma urbana estructural en sentido estricto y proyecto revolucionario*

Este segundo tipo polar de reforma urbana ha sido posible en América Latina solamente a través de la experiencia emergente de la Revolución y del régimen revolucionario que se instaura en Cuba a partir de 1959.

La reforma urbana estructural en sentido estricto aparece como resultado y parte de un proceso revolucionario y del sistema en que aquél cristaliza. Constituye así una operación total y profunda sobre las causas y los elementos estructurales que determinan y condicionan el surgimiento, la evolución y la subsistencia de la problemática y de la crisis urbana. Implica por lo tanto la negativa a conservar el *status quo* en el marco urbano y en todo el ámbito de la vida nacional,

y a limitarse modificaciones superficiales y periféricas. Se busca por el contrario la concreción de conquistas irreversibles en las estructuras urbanas y regionales y en la fisonomía espacial del país en su conjunto.

¿Quién promueve, instrumenta y controla la reforma urbana?

Es inherente a la naturaleza del proceso revolucionario, a una modificación radical de la estructura de poder, al surgimiento y afirmación de un nuevo conjunto de fuerzas sociopolíticas, antes subordinadas u oprimidas y víctimas de las fuerzas y estructuras tradicionales. Nuevas clases, grupos y estratos ascienden a posiciones dominantes, hegemónicas y de dirección política y administrativa.

Se van creando así condiciones nuevas para la participación ampliada, la integración social y nacional, la oferta de una amplia base política para la reforma urbana y para la reforma agraria. Correlativamente, se suprimen los grupos de intereses constituidos por terratenientes, comerciantes, financieros intermediarios y especuladores urbanos, y se limitan o eliminan los grupos de presión relacionados con aquéllos.

El Estado es reestructurado, y adquiere una nueva imagen en cuanto a representatividad real, funciones y estructuras políticas, administrativas, y operativas, presentándose como órgano de la mayoría y de la sociedad y como agencia central de desarrollo. Se afirma la primacía, con tendencia a la exclusividad, del sector público en relación al privado.

El diseño y ejecución de la política urbano-regional tienden a un régimen de centralización institucional orgánica, para una estrategia nacional integrada, con unidad de responsabilidad y de autoridad para el diagnóstico, la decisión y la implementación de planes, programas y proyectos. La agencia central pertinente corona una escala institucional jerarquizada que incluye órganos regionales, provinciales y municipales.

¿Qué problemática se diagnostica y cómo?

El diagnóstico y la terapéutica son referidos a la totalidad de aspectos y niveles del problema urbano-regional de Cuba.

La problemática heredada del pasado por el nuevo gobierno revolucionario ha sido concisamente resumida por Jorge Enrique Hardoy:

“1. Una enorme concentración en un área metropolitana, la Gran Habana; 2. Una inexistencia de poblaciones intermedias entre la capital y el siguiente centro urbano de importancia, Santiago de Cuba, cuya población entre 1943 y 1967 constituía entre un 12% y un 15%

del tamaño de la capital; 3. Una gran dispersión de la población urbana: 216 localidades de 1,000 a 20,000 habitantes que representaba, en 1953, aproximadamente el 17% de la población total; 4. Una progresiva concentración de la población urbana en los núcleos comparativamente medianos y grandes; aproximadamente un 14% de población estaba distribuida en 21 núcleos cuyo tamaño oscilaba entre 20,000 y 499,999; 5. El predominio de población rural dispersa; 6. La ausencia de comunidades propiamente dichas y el predominio de la vivienda campesina aislada; 7. La existencia del pueblo especializado adscrito a la central azucarera, el batey, con población móvil y carencia de servicios comunales; 8. Una red de comunicaciones deformada por la especialización de la economía exportadora relacionando casi únicamente a los pueblos y a las ciudades vinculados a la explotación de caña y a la distribución del azúcar, o sea, a los puertos y a las ciudades principales”.

A partir de esta situación comprobada y diagnosticada, se produce una crítica a la vez teórica, ideológica y práctica de la sociedad heredada en cuyo seno se inicia y avanza el proceso revolucionario, y su reemplazo por otra imagen de sociedad deseable y posible. Se diseña y ejecuta en consecuencia una vasta operación sobre las causas y consecuencias estructurales del proceso urbano-regional, en sí mismo y en el contexto nacional global.

Una manifestación significativa del enfoque global e integrador que se adopta está dada por la no disociación de las cuestiones y de las reformas agraria y urbana, concebidas en los dos niveles como interdependientes y coordinables en una estrategia única. Se tiene en cuenta a este respecto:

a) Que la cuestión agraria y la cuestión urbana tienen su raíz, su base y su punto de partida en un régimen único de tenencia y uso de la tierra.

b) La existencia de una coalición natural de intereses urbanos y rurales (grandes propietarios y empresarios, nacionales y extranjeros), enemigos de la Revolución en su conjunto y de las reformas agraria y urbana; y la posibilidad simétricamente opuesta de apoyos populares rurales y urbanos a las dos reformas.

c) La comunidad de problemas originales, de prerequisites y de elementos constitutivos, para la definición y la implementación de ambas reformas.

d) Las exigencias que ambas reformas plantean en términos de

cuantiosas inversiones y de una situación inicial caracterizada por la insuficiencia de recursos materiales, financieros y humanos.

e) La necesidad y la voluntad de redefinir las estructuras socioeconómicas, políticas y territoriales a escala nacional, y los consiguientes problemas de localización, de interrelación y de integración entre las poblaciones rurales y urbanas, entre los usos rurales y urbanos del suelo, entre las esferas sociales representadas por el agro y la ciudad, entre la agricultura y la industria, y entre las necesidades y disponibilidades de infraestructura.

f) Las consiguientes coacciones organizativas operantes en el sentido de la necesaria inserción de ambas reformas en los marcos de un plan único de desarrollo nacional global, y del sometimiento a un ente centralizado de política y administración con funciones amplias.

¿Para qué se formula y se ejecuta la reforma urbana?

La reforma urbana no es concebida como mera ordenación o racionalización del ámbito urbano a través de medidas limitadamente redistributivas. Se presenta como parte de un proceso de desarrollo en sentido estricto, es decir, de un conjunto de transformaciones estructurales a todos los niveles y en estrecha y compleja relación de interdependencia.

La reforma urbana aparece a la vez como prerequisite, como componente y como resultado del proceso global de desarrollo:

a) Debe contribuir a suprimir los obstáculos socioeconómicos, culturales y políticos provenientes de las estructuras y dinámicas internas y externas que se ha heredado, y sobre todo del régimen de control, de creación y de uso de los recursos, la riqueza y el poder.

b) Debe posibilitar la movilización del potencial y de la creatividad nacionales, y la imposición de una nueva racionalidad en la generación y el uso de los recursos y esfuerzos y en la evaluación y satisfacción de necesidades.

c) Debe reafirmar y precisar la noción de función social de la propiedad y el control público de la tierra y del capital como prerequisites para el planeamiento físico y socioeconómico, los criterios en el destino de inversiones, la imposición de un nuevo y homogéneo perfil ecológico.

d) La nueva estructuración territorial que se busca debe tender al aumento y al mejor uso de los recursos. Las ciudades deberán irse adaptando a nuevas y complejas funciones, y por lo tanto deben cambiar en sus características socioeconómicas, culturales y políti-

cas. Ello lleva al establecimiento de normas referidas al control del crecimiento físico y de la configuración interna de las ciudades.

e) La política urbano-regional así concebida aparece necesariamente como parte esencial de un plan económico global que rige la asignación, localización y utilización de los recursos materiales, financieros y humanos.

A su vez, el crecimiento económico, la expansión de la productividad y del ingreso, posibilitarán mayores recursos para mejores ciudades.

El diseño y ejecución de la política de reforma urbana también incorpora prerequisites, componentes y resultados de índole social y política.

Se adopta una nueva concepción, aplicada de modo enérgico y sistemático, de la justicia social. La reforma urbana supone el sacrificio de los pocos en beneficio de las mayorías, con un sentido igualitario en cuanto al reparto de esfuerzos, sacrificios, costos y beneficios. Posibilitará un grado creciente de integración y participación sociales, y la supresión de la marginalidad, así como la creación de nuevas formas de sociabilidad y de nuevos tipos humanos, y el mejoramiento de la calidad de la vida cotidiana en las ciudades y en el agro.

Desde el punto de vista político, la reforma urbana busca incrementar la capacidad de apoyo y de movilización populares a ella misma y a la estrategia de desarrollo adoptada, y *eventualmente* ampliar hacia el futuro las condiciones de vigencia y las reformas de funcionamiento de una democracia política de nuevo tipo.

A estos objetivos generales se agregan e integran fines más específicos: controlar factores que determinan o condicionan el medio ambiente urbano; evitar el deterioro del medio natural; suprimir la especulación con los precios de la tierra y los alquileres urbanos; permitir usos efectivos del suelo y programas eficientes de inversión; reducir los costos de construcción de vivienda y de instalación y uso de los servicios; crear precondiciones para una futura solución integrada del perfil espacial/global.

¿Cómo se formula y se intenta ejecutar la política de reforma urbana?

La reforma urbana, como se ha dicho, es ubicada, diseñada y ejecutada en los marcos de una estrategia global y de un plan integral de desarrollo acelerado y coactivamente inducido.

La reforma urbana, como otras políticas del régimen cubano, combina a la vez criterios socioeconómicos y político-ideológicos defini-

dos; una actitud que enfatiza la experimentación, el empirismo, y el pragmatismo; y la voluntad de incorporar y de usar sistemáticamente los mejores aportes de la ciencia y de la técnica. Se dedican esfuerzos y recursos para solucionar los problemas derivados de una situación nacional (e internacional) altamente específica, difícil y dinámica, sin experiencia propia y con escasez de precedentes válidos en otros países. El acento es colocado en el trabajo y el sacrificio para enfrentar un desafío histórico que se percibe como decisivo. La coyuntura obliga a buscar soluciones inmediatas para problemas que por naturaleza son de largo plazo, como prerequisites para la superación rápida y el éxito futuro. Es sobre la marcha que los errores se cometen, el aprendizaje y los descubrimientos se realizan y los éxitos se logran.

La reforma urbana y la agraria se caracterizan por la rapidez del ritmo adoptado y la naturaleza drástica de sus medidas y efectos, a fin de suprimir los inconvenientes derivados de la indefinición y de la incertidumbre. Finalmente, se procede a modificar o a suprimir las instituciones y normas heredadas de la sociedad tradicional, crecientemente sustituidas por una juridicidad y una institucionalidad nuevas de corte revolucionario.

Para concluir, se procederá sucesivamente a examinar: 1. La organización político-administrativa aplicada al desarrollo urbano-regional. 2. Las consecuencias urbano-regionales de la reforma agraria, 3. Otros aspectos de la política de urbanización, y 4. Legislación sobre la reforma urbana.

Organización político-administrativa de la planificación

La planificación cubana abarca 4 ámbitos:

a) Un nivel superior con responsabilidad global, a cargo de la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN).

b) Un nivel intermedio, formado por ministerios, institutos y otros organismos con responsabilidades sectoriales y de prestación de servicios.

c) Un tercer nivel, compuesto por empresas industriales, agropecuarias y de otro tipo, dependientes de los organismos del segundo nivel.

d) Organismos encargados de planes regionales y especiales, que tienen a su cargo la coordinación regional de los planes y programas sectoriales elaborados y ejecutados por los niveles segundo y tercero, o la complementación de los mismos, y son responsables de la promoción del uso adecuado de los recursos en sus áreas de acción.

En el decenio de los sesenta, el gobierno cubano decide organizar un sistema de planificación regional, para la “integración sistemática de las actividades económicas en su corte sectorial con los elementos físico-regionales que le sirven de marco concreto”. Estas responsabilidades pertenecen al Instituto Nacional de Planificación Física, que otorga una dimensión territorial a las directivas generales y a los planes sectoriales de JUCEPLAN.

En este sistema, la administración es descentralizada para fines de mayor participación. En un papel de planificación intermedia, las provincias tienen tareas de coordinación y promoción de sectores económicos organizados horizontalmente (vgr. la agricultura). En el nivel siguiente, el país está dividido en regiones (actualmente 55), que actúan como unidades de coordinación de las unidades estadísticas, administrativas y de ejecución, fundamentalmente en relación a los problemas agrícolas.

Sectorialmente el Instituto de Planificación Física se organiza a través de una Dirección General que coordina una División de Planeamiento Urbano y otra de Planeamiento Regional; modelo repetido en cada una de las seis provincias. De las oficinas provinciales del Instituto dependen las oficinas regionales.

Consecuencias urbano-regionales de la reforma agraria

La reforma agraria ha incidido de diversas maneras sobre la fisonomía regional-urbana de Cuba:

a) A través de la supresión del desempleo agrícola determinado por la subutilización de las tierras de los grandes latifundios y la desocupación disfrazada propia del minifundio, de la ampliación de los planes agropecuarios, de la diversificación de los cultivos, de la nueva organización administrativa, del control estatal de la agricultura, de las cooperativas campesinas y de la asistencia del gobierno a los agricultores individuales, se ejerce un control indirecto de la migración rural-urbana, modificándose así la intensidad y los caracteres de la urbanización.

b) Se construyen pueblos nuevos en las unidades de producción agropecuaria, para concentrar el óptimo de población que justifique inversiones en vivienda, educación y sanidad.

c) Se redefine el sistema jerárquico de núcleos de población, según tamaño, desarrollo, servicios y área de influencia, y se revitalizan los núcleos existentes mediante la diversificación de sus funciones y la

extensión de sus radios de influencia, en lo administrativo y en la prestación de servicios. La nueva red de núcleos comienza a funcionar como sistema de unidades inter-dependientes.

d) El renovado énfasis en la explotación azucarera a partir de 1965, la diversificación de la agricultura y su ensamblamiento con la industria (demanda de insumos manufactureros, oferta de materias primas a elaborar), contribuyeron a hacer posible: la eliminación progresiva de los núcleos con servicios mínimos, la promoción de núcleos con servicios locales y creciente área de influencia, la marcha hacia la creación de una red de centros urbanos y rurales interdependientes.

e) La expansión de industrias dedicadas a la elaboración de azúcar y de materias primas agropecuarias, obligan a arraigar a la población y, por lo tanto, a transformar los bateyes por la diversificación de sus funciones.

f) La movilización masiva de fuerza de trabajo hacia los centros agrícolas genera un flujo considerable de población transitoriamente alojada en viviendas rurales colectivas.

g) La política de autosuficiencia provincial (v.gr.: Cordon Urbano de la Habana) induce a construir pueblos nuevos, a cambiar el uso de la tierra suburbana, y a integrar a la población urbana y rural en la búsqueda de objetivos comunes.

Otros aspectos de la política urbana

La política oficial tendiente a la descentralización demográfica y económica, a la introducción de un nuevo equilibrio regional y a la mejor utilización de los recursos humanos y naturales, se materializa en el Plan de Desarrollo de la Provincia de Oriente, en el Plan para el Area Metropolitana de La Habana y en otros proyectos regionales de menor escala, frecuentemente destinados al aumento de la producción en un área.

Para la solución del grave problema heredado en materia de vivienda para la mayoría de la población, el régimen cubano ha recurrido a la experimentación con nuevas tecnologías, con el sistema de esfuerzo propio y de ayuda mutua, y con alternativas de diseño, en todos los casos buscando el ajuste a las posibilidades económicas y tecnológicas del país, y a las nuevas formas de sociabilidad y valores en surgimiento del proceso revolucionario.

Legislación de reforma urbana

La ley básica de la reforma en Cuba ha estado precedida por una

serie de antecedentes legislativos sancionados desde el momento mismo en que el nuevo régimen llega al poder. Tales son la Ley No. 26 (26 de enero de 1959) sobre suspensión de desalojos; la Ley No. 86 (17 de febrero de 1959), creando el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda; la Ley No. 135 (10 de marzo de 1959) que rebaja los alquileres urbanos; la Ley No. 218 (7 de abril de 1959), tendiente a limitar o suprimir el acaparamiento y la especulación de inmuebles urbanos; la Ley No. 691 (23 de diciembre de 1959), sobre regulación del uso del suelo.

La Ley de Reforma Urbana fue sancionada el 14 de octubre de 1960, como parte integrante de la Ley Fundamental del 7 de febrero de 1959. Abarca 45 artículos y varias disposiciones transitorias, que aparecen agrupados en cinco secciones.

La primera sección (artículos 1 a 3) constituye una declaración de principios y un esquema de las etapas en la política del Estado. En una primera etapa, el Estado asegura a cada familia la amortización de la vivienda que habita en un periodo de 5 a 20 años mediante el pago de una suma equivalente al alquiler. En la segunda etapa, la construcción masiva de viviendas establece su entrega en usufructo permanente mediante pagos mensuales que no excederán del 10% del ingreso familiar. En la tercera etapa, el Estado asume la construcción de viviendas y su cesión en usufructo gratuito y permanente a cada familia (artículo 1). Se proscribe el arrendamiento de inmuebles urbanos y cualquier otro negocio o contrato que implique la cesión del uso total o parcial de un inmueble urbano (artículo 2).

Los 26 artículos de la segunda sección modifican el régimen jurídico de la propiedad inmueble urbana.

Los artículos 4, 5 y 6 establecen la nulidad de todos los contratos de arrendamiento urbano existentes y de todos los negocios jurídicos que impliquen la cesión del uso total o parcial de un inmueble urbano, estableciendo también las excepciones.

Organismo responsable de la implementación de la reforma urbana es el Consejo Superior de la Reforma Urbana, al que se agregan temporalmente siete consejos provinciales (artículos 7, 8, 9).

Se fijan las condiciones que regirán para la compra y la venta de los inmuebles urbanos por sus ocupantes (artículos 9 y 10).

Todos los juicios de desalojo de las propiedades urbanas, independientemente del estado de su trámite, quedan archivados (artículos 11 y 12).

La Ley establece la forma de fijación de los precios de compraven-

ta de inmuebles (artículos 13 al 17) y la forma de compensación a los propietarios expropiados (artículos 21 al 28).

Queda prohibida la permuta, cesión, venta o traspaso de cualquier inmueble destinado a vivienda sin la autorización de los consejos. Es nulo todo contrato que contradiga lo dispuesto por la Ley. Las viviendas urbanas son inembargables (artículo 29).

En la sección tercera se declara la cesación de los pagos en hipoteca, aunque la Ley contempla el caso de pequeños acreedores que tengan en esa forma de préstamo su único medio de vida (artículos 30 al 36). El artículo 37 de la sección cuarta se refiere a la indemnización que recibirán los antiguos propietarios de inmuebles urbanos al momento de sancionarse la Ley. El Banco Nacional de Cuba paga las indemnizaciones mediante la creación de un fondo formado por un impuesto que debe pagar todo nuevo propietario, según un monto ascendente relacionado con el alquiler del inmueble vigente antes de la Ley.

La sección quinta (artículos 38 al 45) reglamenta el procedimiento de dilucidación de las cuestiones que surjan entre partes interesadas y las sanciones a los transgresores de la Ley. La Ley concluye con 4 disposiciones transitorias.

Resultados de la reforma urbana de Cuba

La evaluación de los resultados de la reforma urbana de Cuba se dificulta por la falta de estudios técnicos y de informes oficiales, así como por la fuerte carga político-ideológica y emocional que envuelve éste y otros aspectos del proceso revolucionario que se efectúa en esa isla. Algunas observaciones finales pueden sin embargo ser formuladas al respecto:

a) La política urbano-regional ha producido rápidos efectos, pese al impacto de las presiones internas y externas y de las fallas teóricas, técnicas y prácticas de implementación.

b) Se evidencia una transformación gradual de la estructura habitacional del país por un esfuerzo colectivo que abarca a toda la población y en base a una nueva valorización de los recursos naturales, humanos y científicos.

c) Se han corregido muchos de los defectos tradicionales en las ciudades cubanas, en lo referente a la falta de nitidez de los límites físicos, superficies semiconstruidas o afectadas por usos urbanos y suburbanos entremezclados. Se ha impuesto el control público de los

terrenos urbanos y suburbanos, definido la orientación del crecimiento físico de las ciudades, y procedido al agrupamiento de la vivienda y a una mejor utilización de los servicios en barrios parcialmente construidos. Los servicios rurales se han acercado a los de las ciudades.

d) Se ha cumplido un esfuerzo de construcción masiva de viviendas para las clases populares en todas las provincias y regiones de la isla, con énfasis en la complementación de las inversiones industriales, educativas y sanitarias y de los programas de infraestructura regional y urbana. También se ha puesto énfasis en los proyectos de viviendas colectivas, concentradas y localizadas en relación a otras actividades y servicios urbanos. Ello ha resultado posible por la disponibilidad en manos del Estado de grandes superficies, y por el uso de mejores técnicas de construcción (sobre todo la prefabricación con grandes elementos) que aseguran ventajas en materia de costos, calidad y rapidez. De las ciudades ha desaparecido la construcción por empresas privadas de viviendas individuales aisladas.

e) Los nuevos proyectos, en su mayoría, son construidos en relación a las fuentes de trabajo, en terrenos libres de dimensiones adecuadas y fuera de las áreas centrales.

f) Se ha roto la tradicional separación por barrios que corresponden a diferentes estratos socioeconómicos de la población.

g) Se ha modificado el sistema de transmisión hereditaria de los bienes inmuebles, dándose prioridad a la situación de ocupantes sobre la relación familiar.

h) Problemas aún no solucionados, o resueltos de manera deficiente, son, entre otros, el transporte urbano; la falta de medidas para conservar y modernizar los sectores construidos de las ciudades y su intenso y acelerado deterioro; la carencia de un sistema adecuado de transferencia de viviendas a consecuencia de cambios en el lugar de trabajo o en el número de componentes de la familia; la persistencia o reaparición de formas de vivienda precaria y promiscua.

7. Conclusiones

El examen crítico de las propuestas y políticas de reforma urbana proporciona un rico material de información y de reflexión susceptible de enriquecer la teoría y la práctica aplicables a la problemática de la urbanización latinoamericana.

Toda estrategia de desarrollo urbano que se formula y se intenta ejecutar en las dramáticas condiciones vigentes en la región, no puede implicar la aceptación pasiva de la inevitabilidad de un futuro conce-

bido como mera extrapolación agravada de la situación actual. Una estrategia alternativa digna de ese nombre, y de una adhesión colectiva que le otorgue posibilidades de existencia y operatividad, supone ante todo el reconocimiento de la necesidad de una acción deliberada, racional y enérgica, fundada en la crítica del pasado y del presente, y en una determinada visión del futuro.

Ello exige, en primer lugar, el rechazo de una proyección lineal mejorada de la situación actual y de todo intento de copiar lo que se considera prototipos correspondientes a otras sociedades y sistemas. La ciudad latinoamericana del futuro no puede ser una versión ampliada y corregida de la ciudad pasada o actual. Debe constituir el resultado posible de la previsión y de la invención del futuro, para sociedades y ciudades con estructuras, formas, funcionamientos y paisajes diferentes de las que hoy se conoce y padece, a fin de mejorar o crear la racionalidad estructural, la eficacia, la productividad de las ciudades, y la intensidad y calidad de la vida urbana, en relación con el modelo general de desarrollo y de sociedad que se adopte. Las soluciones deben ser además específicamente adecuadas para las ciudades de países en desarrollo como los de América Latina, diferentes de las adoptadas para las ciudades o sistemas y países avanzados, sean del mundo capitalista o de socialista.

En segundo lugar, se impone adoptar una visión a la vez global y desagregada por niveles y sectores a escala nacional y a escala continental; un análisis cuidadoso de las relaciones interacciones entre los distintos conjuntos y subconjuntos implicados; una doble línea simultánea de pensamiento crítico y de acción creativa, inmediata, para políticas preventivas de las futuras sociedades urbanas de la región. Una combinación de grados variables de rigor científico, eficacia técnica, imaginación creativa, compromiso social y pasión política resultará siempre más que conveniente para los que se sientan auténticamente interesados en el estudio y la superación de la problemática urbana de América Latina.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963.
- CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1969.
- JORGE ENRIQUE HARDOY Y OTROS, *Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur*, Editorial del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1969.
- MARCOS KAPLAN, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.
- MARCOS KAPLAN, *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina*, Monte Avila Editores, Caracas, 1970.
- MARCOS KAPLAN, *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Editorial Tierra Nueva, Montevideo, 1972.
- K. S. KAROL, *Les Guérilleros au Pouvoir, L'itinéraire Politique de la Révolution Cubaine*, Robert Laffont, Paris, 1970.
- PRIMER CONGRESO NACIONAL DE ARQUITECTOS DE BOLIVIA, La Paz, 11-14 diciembre 1970, mimeografiado, 122 pp.
- República de Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, *Estrategia Socioeconómica del Desarrollo Nacional, 1971-1991*, La Paz, 1970, dos volúmenes.
- República de Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico, *Proyecto de Ley sobre Reforma Urbana*, presentado por el ministro de Desarrollo Económico, Dr. Jorge Valencia Jaramillo, a la consideración de la H. Cámara de Representantes, en sesión celebrada el día 22 de octubre de 1970, Oficina de Divulgación del Ministerio de Desarrollo Económico, noviembre 1970.
- Junta Central de Planificación de Cuba (JUCEPLAN), *La planificación económica en Cuba*, en *Aspectos Administrativos de la Planificación-Documentos de un Seminario*, Naciones Unidas, Nueva York, 1968.