

Planeación espacial y reforma urbana Período 1978 - 1982

ALFREDO SOLARTE LINDO *

RESUMEN

Uno de los problemas sociales más importantes es la inadecuada distribución de la tierra. Las ciudades colombianas son reflejo de esta situación.

El autor del artículo hace una evaluación de las políticas, medidas y estrategias que sobre planeación espacial se desarrollaron en el país en el período que va de 1978 - 1982.

INTRODUCCION

La planeación espacial y urbana en el período 1978-1982 se basó en una doble estrategia: de una parte, el diseño de políticas de alcance regional y nacional, y de otra, la implantación de leyes e instrumentos que garantizaran el ordenamiento de nuestras ciudades. La formulación de esta doble estrategia partió del supuesto cierto de que la solución al problema espacial y urbano del país debe darse por etapas, pues no existen soluciones instantáneas ni milagrosas.

En el campo espacial se dio impulso a unas políticas regionales que actuaran sobre las variables macroeconómicas y demográficas, determinantes de los flujos migratorios y la distribución de las actividades productivas en el territorio nacional. Es decir, en la dimensión regional se orientó el esfuerzo a procurar una utilización racional de los recursos que ofrecen las diferentes regiones del país, creando condiciones económicas y sociales que asegurasen un crecimiento endógeno propio, no derivado hacia centros ya establecidos. En otras palabras, la descentralización y la autonomía regional.

La legislación y ordenamiento de los centros urbanos descansó en la necesidad de precisar unas prioridades y desarrollar una capacidad administrativa y gerencial que a nivel del sector público, permitiera utilizar adecuadamente instrumentos de acción disponibles o susceptibles de crearse, sin penetrar en esquemas sofisticados en materia legislativa o de planeación. Es decir, en la dimensión urbana se buscó recupe-

* Ingeniero Civil Universidad Cauca
Master en Gerencia de Empresas Vandervilt University
Ex-Jefe Unidad de Desarrollo Regional y Urbano de Planeación Nacional
Actualmente, Vice-presidente Financiero Banco del Estado

rar para el Estado su capacidad de dirigir el crecimiento de las ciudades, asegurando así niveles adecuados de bienestar y calidad de vida para sus habitantes.

Todo lo anterior se enmarcó dentro de un gran propósito: la coordinación a los distintos niveles de la planificación nacional, regional, urbana y sectorial. Esta gestión se comenta en seguida en forma general.

Instrumentos de política

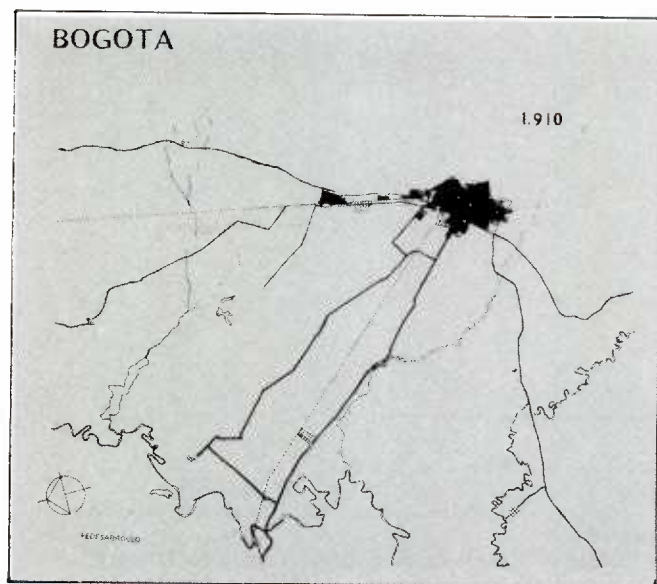
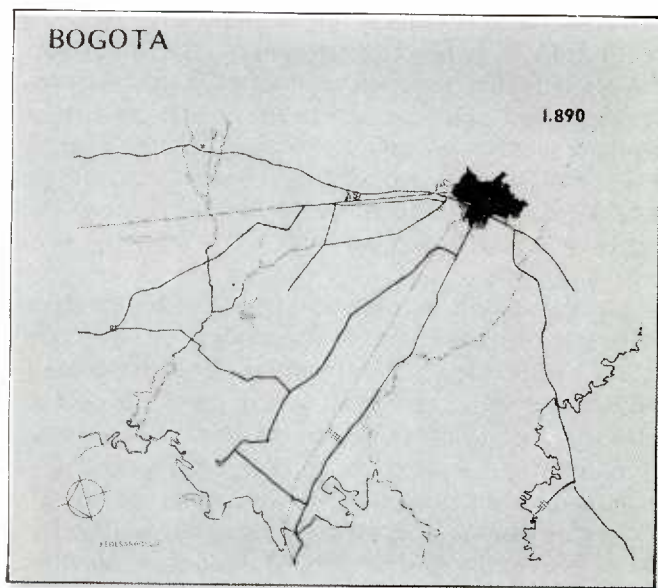
Su análisis debe basarse en la premisa de que no sólo es indispensable contar con unos instrumentos, sino que es absolutamente necesario que exista una capacidad de gerencia pública que sepa aprovechar el potencial subyacente del área en que estos desean aplicarse. La sola existencia de recursos, sin una administración que los mueva de manera eficiente, no garantiza su vinculación al proceso de desarrollo.

La descentralización como medio y la autonomía regional como fin, descansó a su vez en cuatro acciones que deberían impulsarse en forma integral y simultánea. La primera, la integración de las regiones a través de inversiones en infraestructura vial. La segunda, el control de la localización de nuevas actividades económicas dentro del llamado triángulo de oro. La tercera, la delegación de la toma de decisiones en la administración regional y local, basada en una revisión de su estructura administrativa. Y, la cuarta, el fortalecimiento financiero del fisco regional y local.

“La ausencia de instrumentos adecuados y la dificultad para encajar la totalidad de las ciudades colombianas dentro de esquemas rígidos y uniformes, han sido siempre factores determinantes de la situación reinante frente al ordenamiento de nuestros centros urbanos”.

El principal instrumento para dar impulso a la primera de estas acciones lo constituyó el propio Plan de Desarrollo Nacional —PIN—, a través de sus proyectos de inversión en infraestructura vial y de comunicaciones. Aparte de las ventajas indiscutibles de la integración de mercados puramente locales o regionales en un mercado nacional, se resalta su capacidad de generación de empleo en las zonas donde ellos se ubicaron.

La expedición del Decreto 2143 de 1979, por medio del cual se establecieron las bases para la organización de los parques industriales, sirvió de estímulo a la localización de nuevas inversiones en ciudades intermedias. Segunda acción en la lista comentada anteriormente. La calificación de sociedades de parques industriales y los incentivos establecidos para las industrias que se localizasen en ellos, así como las inversiones de sociedades anónimas en los mismos, Ley 20 de 1979, complementadas con créditos de fomento establecidos en los Decretos 1198 y 1412 de 1970, dieron decisivo apoyo a esta gestión.



“Durante cerca de dos décadas Colombia fue testigo, por su contenido y alcance, de innumerables y variados proyectos de ley de reforma urbana, que pasaron de plantear desde simples soluciones al problema de vivienda, hasta complejos estatutos que pretendían dar atención a todos los aspectos que encierra la problemática del desarrollo urbano”.

Para asegurar el fortalecimiento de la estructura administrativa regional y local, se expidió el Decreto 2275 de 1978, atribuyendo funciones a los gobernadores para la supervisión y coordinación de los servicios nacionales en sus departamentos, y se crearon los Consejos Nacional y Regionales para la Descentralización Administrativa, Decretos 2273 de 1979 y 2348 de 1980, respectivamente.

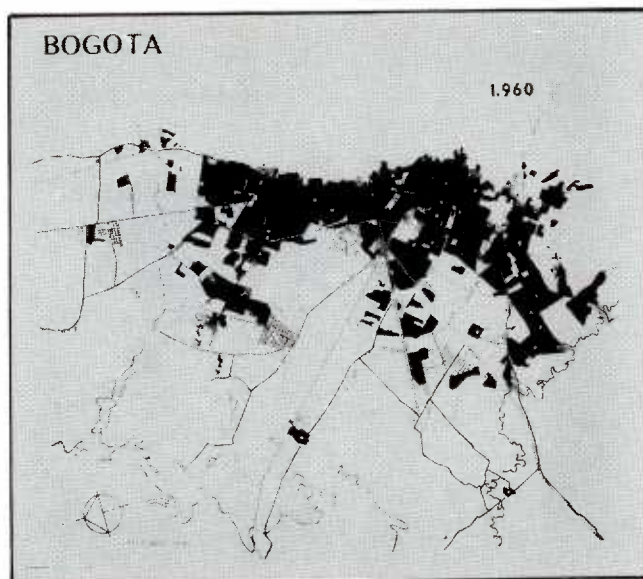
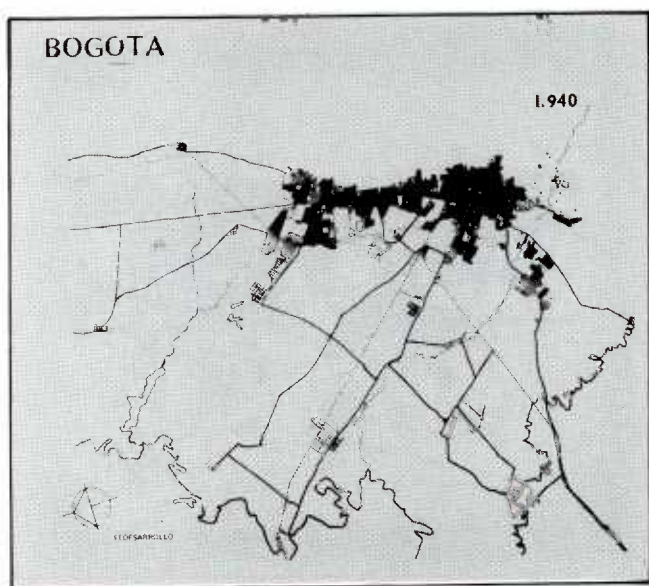
En el campo de las finanzas departamentales y municipales, la Misión Bird-Wiesner precisó y definió reformas que incluyeron la asignación de funciones y fuentes de ingresos a los distintos niveles territoriales, el diseño de transferencias y la revisión de mecanismos utilizados para ellas, estudios que tienen vigencia y han sido recientemente, punto de referencia importante en la toma de decisiones frente al logro de una mayor autonomía regional y local.

En la dimensión urbana quizás el aspecto más importante y hasta cierto punto novedoso de las políticas propuestas, fue su carácter instrumen-

tal. La ausencia de instrumentos adecuados y la dificultad para encajar la totalidad de las ciudades colombianas dentro de esquemas rígidos y uniformes, han sido siempre factores determinantes de la situación reinante frente al ordenamiento de nuestros centros urbanos. Del reconocimiento de esta situación nació el énfasis y enfoque de política para el período en análisis.

La promulgación del Decreto 1306 de 1980, sobre Planes Integrales de Desarrollo Urbano fue, sin lugar a dudas, un hecho altamente significativo dentro del proceso de evolución de la planificación urbana en Colombia. Por primera vez se produjo en el país una reglamentación clara sobre el contenido y naturaleza de un plan de desarrollo municipal, norma que además abrió las posibilidades de lograr una administración municipal más autónoma y efectiva, al dar al municipio plena libertad y total responsabilidad para la elaboración de sus planes. Autonomía que de otra parte no resulta nominal, pues obliga a todas las entidades de cualquier nivel a someterse a las disposiciones y contenido de los mismos. Complemento importante de esta norma constituyó el fortalecimiento del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, con recursos tanto nacionales como de crédito externo, buscando un cambio radical en el proceso de inversión pública municipal, al desplazar el enfoque puramente sectorial que venía predominando en el proceso, por un verdadero planeamiento integral que consultara las necesidades locales prioritarias.

De otra parte, el Decreto 3104 de 1979, por medio del cual se dictaron las normas para la or-



ganización y funcionamiento de las áreas metropolitanas, previó la agrupación de una serie de municipios dentro de una nueva unidad territorial, para lograr así una planificación conjunta y coherente. Se trató con ello de establecer un mecanismo de asociación de tipo permanente, que neutralizara las deseconomías y efectos negativos que resultan al superponer un sistema administrativo totalmente fragmentado, sobre la realidad que constituye la gran ciudad.

Suplemento fundamental de las disposiciones anteriores fue la Ley 38 de 1981 o Ley Normativa con la cual se precisaron las normas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación, así como los procedimientos para elaborar el plan de desarrollo económico y social del país. Igualmente lo fueron, el Decreto 1527 de 1981, que definió el contenido y alcance de los planes de desarrollo departamental, y la Ley 7a. de 1981, que estableció un nuevo régimen para la contratación de empréstitos internos por parte de las entidades territoriales y sus organismos descentralizados adscritos.

Ley Orgánica del Desarrollo Urbano

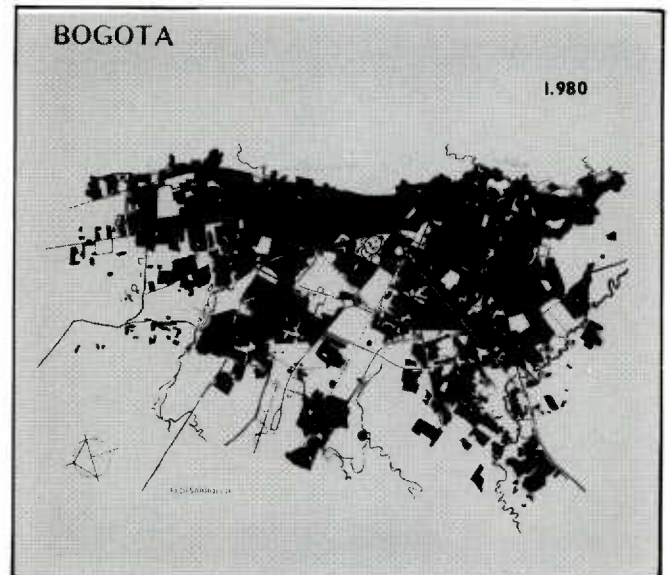
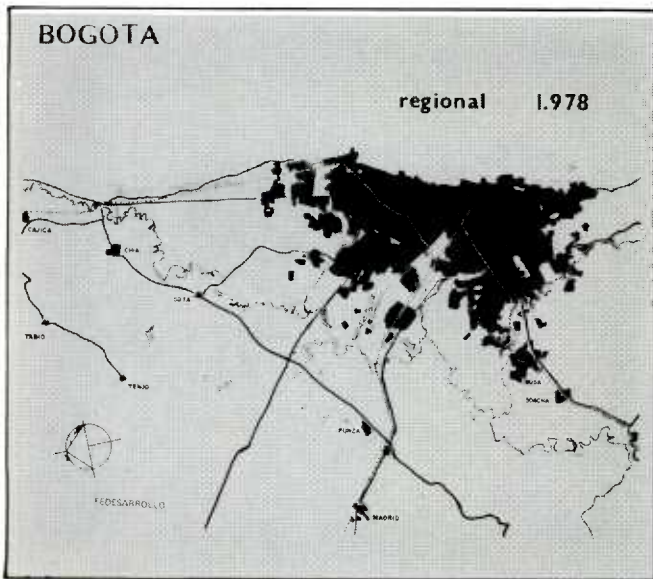
Durante cerca de dos décadas Colombia fue testigo, por su contenido y alcance, de innumerables y variados proyectos de ley de reforma urbana, que pasaron de plantear desde simples soluciones al problema de vivienda, hasta complejos estatutos que pretendían dar atención a todos los aspectos que encierra la problemática del desarrollo urbano. La Ley 61 de 1978, Orgánica

“La situación anterior se agrava por la evidente debilidad en el campo de la gerencia pública. La existencia de unos recursos naturales, financieros y humanos, por sí solos, sin una administración que los aproveche en forma eficiente, no son garantía para lograr el desarrollo”.

del Desarrollo Urbano, cerró dicho ciclo, por cuanto de los trece proyectos que le antecedieron, ninguno hizo curso en el Congreso.

Los propósitos de esta ley fueron muy amplios: ...“mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades”... cuyo desarrollo debería regularse dentro de “una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica”... “buscando una optimización de los usos del suelo urbano” ... así como “la participación de la sociedad en el valor de la tierra”... Es decir, la Ley 61, además de tener un enfoque integral, reconoció la necesaria interdependencia entre los distintos niveles de planeación, así como la urgencia de actuar sobre las fuerzas económicas, sociales y políticas que determinan la distribución espacial de la población en todo el territorio nacional.

Sus instrumentos incluyeron los planes integrales de desarrollo urbano, la organización de las áreas metropolitanas, el control público de los usos del suelo —artículos 12 y 13 del Decreto 1306 y 9 y 10 del Decreto 1527, respectiva-



mente,— la concertación frente a los proyectos de vivienda —Decreto 1716 de 1982,— y el fomento de la descentralización a través de los parques industriales.

A pesar de que por fallo de la Corte Suprema de Justicia, algunos de sus artículos fueron declarados inexecutable, puede afirmarse, sin temor a dudas, que con la Ley 61 de 1978 Colombia se acercó por primera vez a una reforma urbana, al cubrir de una manera integral aspectos críticos frente al desarrollo de nuestras ciudades, como son su administración y financiamiento, los usos de la tierra, la vivienda y los servicios públicos, el impacto ecológico de las distintas obras, su base productiva y económica, todo ello enmarcado dentro de un claro concepto de planeación.

Comentarios finales

El amplio inventario de acciones e instrumentos de política espacial y urbana antes comentado, comprueba una vez más el gran daño que le hace al país la falta de continuidad en los planes de las diferentes administraciones gubernamentales. Esta triste realidad se torna en una verdadera limitante, si se tiene en cuenta que los logros en este sector requieren de períodos de maduración a mediano y largo plazo, y la mayoría de las veces no alcanzan a ejecutarse las políticas e instrumentos diseñados y adoptados.

La situación anterior se agrava por la evidente debilidad en el campo de la gerencia pública. La existencia de unos recursos naturales, financieros y humanos, por sí solos, sin una admi-

nistración que los aproveche en forma eficiente, no son garantía para lograr el desarrollo. Por ello, antes de continuar con el diseño de nuevos instrumentos, es conveniente hacer una evaluación crítica sobre la operatividad de los ya existentes. Sin esto, los nuevos esfuerzos no pasarán de ser ejercicios académicos, muy ricos en sí mismos, pero muy pobres en sus resultados.

El punto anterior es verdaderamente clave frente a oportunidades ofrecidas por las leyes que buscan fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. El crecimiento en los ingresos de éstas, por concepto de impuestos de timbre, consumo de cigarrillos, licores y gasolina, industria y comercio, predial y complementarios, contemplados en la Ley 14 de 1983, fue en los últimos tres años bastante significativo. Otro tanto ocurrió con las transferencias de impuesto a las ventas que hizo la nación a los entes territoriales. Sin embargo, no puede decirse lo mismo en cuanto a las nuevas inversiones realizadas a nivel regional y local en el mismo período.

Lo anterior confirma la conveniencia de orientar los esfuerzos subsiguientes, en la formulación de políticas, hacia una revisión de las etapas cumplidas, introduciendo dentro del proceso los ajustes y correctivos necesarios, más aún, ahora que se espera incrementar las transferencias nacionales del impuesto al valor agregado —IVA—. La simple adopción de nuevos esquemas, sin cumplir con este requisito, solo dará como resultado un desgaste de recursos, en una época en que las características de nuestro crecimiento económico y social, no nos permite darnos el lujo de caminar rezagados.