

# ORDENAMIENTO URBANO Y PLANEACION NACIONAL EN COLOMBIA

POR EDUARDO WIESNER DURAN, JEFE DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION \*

## I — INTRODUCCION

El hablar esta noche ante ustedes constituye un doble honor. Por una parte, el hacerlo en representación del señor presidente de la República; por otra, el hacerlo ante una de las asociaciones profesionales de más merecido prestigio y de mayor influencia en el país, como lo es la Sociedad Colombiana de Arquitectos. Estas dos distinciones, sin embargo, van acompañadas de un difícil compromiso pues casi que inescapablemente tendré que hablar de planeación nacional y de planeación regional y urbana. Son estos importantes temas, de gran actualidad, y no se entendería que quien dirige el Departamento Nacional de Planeación los eludiera o los subestimara. Además, cómo no aprovechar esta ocasión para examinar, con tan distinguida audiencia, problemas que, por su naturaleza y complejidad, requieren, para su solución, del permanente diálogo con la comunidad y del compartido análisis con quienes, como ustedes, tanto tienen que ver y tanto conocen sobre lo que verdaderamente ocurre en nuestros centros urbanos.

Por estas razones agradezco, de manera especial, la oportunidad que se me brinda para ofrecer unas reflexiones que, confío, constituyan una modesta contribución al entendimiento de los problemas de la planeación en su dimensión urbana y regional.

Antes de continuar conviene señalar el alcance de los planteamientos que creo oportuno y pertinente hacer ante ustedes. En primer lugar, no voy a anunciar un plan. Tampoco voy a proponer una nueva reforma urbana. Ni mucho menos voy a plantear una original teoría sobre el ordenamiento urbano. Sin querer ser peyorativo con respecto a estos posibles y loables propósitos, me parece que ellos no son, en este momento, los más urgentes o los más importantes. Pienso que lo más razonable en esta coyuntura de la evolución del proceso de entendimiento de la problemática urbana, es el analizar con especial cuidado cuál ha sido la experiencia que se ha tenido en los múltiples intentos de racionalizar el uso de la tierra en los centros urbanos. Ahora, cuando el gobierno tiene la facultad y la responsabilidad de desarrollar unas autorizaciones para le-

gislar sobre tan compleja materia, lo indicado parece ser el precisar con toda claridad, y hasta con modestia, cuáles son las lecciones que hemos aprendido y que debemos tener presentes al contemplar las posibilidades que ofrecen las facultades disponibles.

En esencia, me propongo analizar, con ustedes, las premisas o los factores básicos que, en mi opinión, deberían ser tenidos en cuenta al abordar los problemas de la planeación urbana y, en particular, al configurar una nueva legislación en esta materia.

## II — PROBLEMATICA DEL CRECIMIENTO URBANO

Lo primero que sorprende a quien estudie la evolución de la planeación urbana en Colombia es el encontrar una muy numerosa, variada y compleja legislación, bien haya sido ella propuesta, discutida o adoptada. Desde 1962 se han debatido en el Congreso Nacional no menos de siete proyectos de ley, todos ellos preparados con gran seriedad y responsabilidad y en respuesta a la muy real y apremiante necesidad de darle orden y dirección al crecimiento de nuestras ciudades. Y, sin embargo, aún no se dispone ni de lo uno ni de lo otro. No tenemos una norma orgánica sobre desarrollo urbano y tampoco tenemos un crecimiento organizado y planeado. ¿Qué es lo que ha pasado? ¿Por qué, si al país no le ha faltado ni iniciativa, ni normas, ni planes para regular el desarrollo de sus ciudades, el balance que arroja el examen de la situación actual es tan preocupante? ¿Por qué ese numeroso conjunto de planes reguladores, de propuestas de reformas urbanas, no han logrado, aparentemente, sus propósitos?

Antes de saltar a la conclusión de que los planes no hacen falta, o de que no sirven, debe tenerse bien presente la magnitud y la complejidad del problema. El que hasta ahora no se haya tenido todo el éxito que es deseable no debe llevarnos a conclusiones finales negativas o derrotistas. Lo que ocurre es que estamos frente a un problema muy

\* Texto de la conferencia dictada ante la Sociedad Colombiana de Arquitectos, el 11 de diciembre de 1978.

difícil para el cual, hasta ahora, ningún país ha encontrado la solución perfecta. Cuando las ciudades crecen a tasas anuales superiores al 5 y al 6 por ciento, y con las características propias de ese crecimiento que ya conocemos, entonces casi ninguna legislación logra evitar el ser desbordada por las gigantescas demandas instantáneas por servicios de transporte, de agua y luz, por vivienda, por salud, por parques, etc. El resultado está a la vista y a nadie entusiasma. Por ello es tan entendible y tan respetable la posición de todos aquellos que, inconformes con el actual estado de cosas, quieren cambiarlo y proponen nueva legislación para enfrentar el problema. Por ello es que tampoco se debe concluir que la planeación no sirve o que los planes sobran. Lo que ocurre es que los planes, por sí solos, no son suficiente garantía de ordenado crecimiento urbano, dentro de las actuales condiciones de urbanización y de flujos migratorios del país. Es decir, la planeación a nivel de las ciudades es condición necesaria pero no suficiente para lograr el control y la dirección del crecimiento urbano.

Para alcanzar el anterior objetivo hace falta, también, una planeación a nivel regional y nacional que actúe sobre las fuerzas económicas, sociales y políticas que determinan la distribución espacial de la población en todo el territorio nacional. Hace falta, entonces, una planeación global a nivel de las ciudades y a nivel del país. En otras palabras, la existencia de planes a nivel urbano es apenas una parte de la estrategia con que se debe enfrentar el problema del ordenamiento urbano. La otra parte tiene que ver con políticas de regionalización y de descentralización económica. Se requiere, en síntesis, un enfoque integral que atienda la estrecha y dinámica interdependencia existente entre la planeación urbana, de una parte, y las políticas nacionales y regionales, por otra.

Si lo anterior es cierto, si en verdad hace falta una doble estrategia, veamos ahora cuál debería ser el contenido sustantivo de los planes, a nivel de los centros urbanos, y cuál debería ser, por otra parte, la base de las políticas a nivel regional y nacional. Debe advertirse que las sugerencias que a continuación se formulan parten del supuesto de que en materia de planeación urbana y regional lo más aconsejable es proceder por etapas y aceptando que se trata de un proceso que no se puede resolver sino a través del tiempo. Esta es una de las evidentes lecciones que se desprenden de la reciente experiencia del país, en esta delicada materia. Para los problemas urbanos no hay soluciones instantáneas ni milagrosas.

A nivel de la planeación urbana y del contenido sustantivo de los planes hay dos aspectos centrales que quisiera destacar y que considero fundamentales para mejorar las probabilidades de éxito de una ley orgánica de desarrollo urbano. Me refiero, en primer lugar, a la necesidad de establecer un orden de prioridades en cuanto a los objetivos que se fijan. En segundo lugar, me refiero a la indispensable atención que debe otorgársele a la capacidad y eficiencia administrativa de las ciudades para actuar en forma coordinada a nivel interinstitucional.

En cuanto a lo primero, es decir respecto a precisar prioridades en materia de objetivos, lo básico es reconocer que no es realista aspirar a que la legislación, y luego su posterior aplicación, pueda resolver, simultáneamente, todos y cada uno de los problemas que surgen del crecimiento urbano. Con todo y lo encomiable que es el aspirar a una solución única, integral y completa, la realidad, y en particular la experiencia de los últimos años, demuestran que es preferible escoger unas prioridades viables y darles a ellas la máxima atención para, luego, y a medida que se desarrollan los instrumentos de acción, ir ampliando la cobertura y naturaleza de los problemas que se atacan. Es decir, el propósito de la planeación urbana así como de la planeación en general, no es el lograr la norma perfecta, en abstracto, sino desarrollar los instrumentos legales, económicos y administrativos indispensables para, en verdad, actuar sobre los problemas, dentro de la realidad de nuestras circunstancias.

La idea, por ejemplo, de cobrar al propietario de un inmueble la valorización que exceda el ritmo de inflación es muy respetable y muy defendible, desde el punto de vista de equidad y de distribución del ingreso, pero, "¿es ello factible?". ¿Y, lo que es más pertinente, es la legislación urbana el mecanismo para gravar ganancias de este tipo? ¿No corresponde esto más bien a la legislación tributaria? ¿No existen acaso otros mecanismos al alcance de las ciudades y de la planificación para evitar que tales plusvalías tengan que ser corregidas o capturadas por el Estado al causarse y no al originarse? Por otra parte, la creación de un mercado secundario de hipotecas, organizado alrededor del Banco Central Hipotecario y del Instituto de Crédito Territorial, parecería ser más materia de la política monetaria o financiera que de la legislación urbana. Corresponde preguntar, finalmente, si

estos objetivos, y otros que en el pasado han sido motivo de discusión, guardan proporción con la capacidad administrativa e institucional de nuestras ciudades y de nuestros municipios.

De esta manera llegamos al segundo punto que yo creo debe ser tenido muy en cuenta al configurar cualquier política o legislación en materia de desarrollo urbano. Me refiero a la capacidad administrativa de los sectores públicos urbanos.

Antes de continuar debo aclarar que no me es particularmente grato el tener que sostener la tesis de que sin una determinada capacidad administrativa el mejor plan de ordenamiento urbano tendrá pocas probabilidades de éxito. Esto suena casi prosaico. Sería mucho más elegante aducir otras consideraciones de mayor sofisticación técnica y de mayor atractivo intelectual. Pero esa tentación debe ser resistida. La verdad, la dura verdad, es que el factor más escaso en el país es su capacidad administrativa y gerencial. La principal fuente de problemas a nivel de la administración pública es la muy limitada capacidad administrativa y gerencial del Estado colombiano. Por ello no es realista, aunque es respetable, el pretender que el Estado lo puede resolver todo. Y mucho menos a nivel de los grandes centros urbanos donde las demandas por agilidad, eficiencia y calidad profesional de las decisiones, son inmensas y casi que no dan espera. Por ello es que se deben tener prioridades en la ubicación del más escaso de los recursos, la administración, para colocarlo donde más crítica y grave sea su ausencia y más positiva y determinante sea su presencia para mitigar el problema urbano.

En síntesis, nuestra planificación urbana no puede suponer que la capacidad administrativa de nuestras ciudades está calificada, en este momento, para manejar una legislación que contemple numerosos objetivos y que, entre otras cosas, trate del tamaño de los predios edificados y de los no edificados, de su ubicación de las fechas de su adquisición, de su precio con inflación y sin inflación, del tipo de propiedad y de propietario; y que también busca manejar tarifas de servicios, hipotecas y perímetros urbanos. Todo esto es algo a lo que se debe aspirar pero, para llegar verdaderamente a ello, es necesario proceder gradualmente y, por etapas, ir construyendo la capacidad administrativa, institucional, legal y gerencial para alcanzar tan necesarios objetivos.

Una de las razones por las cuales no parece aconsejable, por ahora, intentar formular y aplicar una muy compleja legislación en materia urbana, la da

el hecho de que la limitada capacidad administrativa de las instituciones municipales y metropolitanas ya ha determinado una subutilización de instrumentos tan poderosos como el avalúo catastral, la valorización, las licencias de construcción y las autorizaciones para otorgar servicios de agua y luz eléctrica. Es decir, si las ciudades no han logrado utilizar debidamente instrumentos tan fundamentales como el catastro, la valorización y la zonificación, para citar estos tres ejemplos nada más, ¿cómo podría pensarse que pueden administrar eficientemente mecanismos más complejos? Si la concesión de permisos de construcción y las autorizaciones para urbanizar no han podido, del todo, ajustarse a un plan regulador y a un perímetro urbano, ¿cómo aspirar a que se pueda reglamentar el uso de la tierra dentro de más amplias zonas o áreas regionales?

En el fondo lo que ocurre es que el Estado, y en este caso el sector público que actúa tanto desde las ciudades como sobre ellas, no dispone, aún, de mecanismos de coordinación interinstitucional que le permitan utilizar adecuadamente los instrumentos de acción ya disponibles o susceptibles de desarrollarse. Desde luego no se afirma aquí que el Estado carezca por completo de instrumentos. Lo que sí no tiene es la capacidad administrativa, legal y gerencial para actuar, **simultáneamente**, con distintos instrumentos, desde diferentes instituciones, sobre problemas comunes, que requieren un tratamiento múltiple desde variados frentes de acción. Así, por ejemplo, no es raro que instituciones del Estado mismo dejen de complementarse en sus acciones colectivas por estar ellas prioritariamente concentradas en sus objetivos individuales. Cuando el Estado compra terrenos "baratos", por ejemplo, fuera del centro de una ciudad con el fin de construir vivienda popular, no está haciendo otra cosa que traspasándole el costo, que, en principio se ahorró, a otra entidad del Estado que eventualmente tendrá que invertir grandes sumas para suministrar servicios de transporte, comunicaciones y otros. Cuando el Estado construye vías o parques, por ejemplo, y no cobra valorización o no reajusta catastros, se está privando de recursos indispensables para acometer obras que le permitan dirigir el crecimiento urbano, según sus propios planes. Lo que nos hace falta entonces es un mecanismo para "interiorizar" economías y deseconomías externas de tal manera que, a un nuevo nivel de decisión interinstitucional, todos los costos y todos los beneficios, tanto privados como sociales, sean tenidos en cuen-

ta al formularse políticas y al evaluarse programas de inversión y de acción en general.

Ahora bien, lograr lo anterior no va a ser tarea fácil ni alcanzable rápidamente. Requerirá de un formidable esfuerzo tanto legal y administrativo como político. En particular, exigirá de una nueva o modificada concepción del reconocimiento público y político por una determinada tarea institucional. Ya no será identificable el éxito de una institución, o de una persona, por medio de la tarea que se cumpla solo en una dimensión institucional, sino que el premio, o la censura, se otorgará en función del aporte a objetivos comunes que atañen a un problema global, como es el caso del ordenamiento urbano.

Todo lo anterior quiere decir que hará falta más y mejor planeación, pues los problemas que de aquí en adelante empieza a enfrentar el país no podrán ser resueltos por la acción unilateral de una sola institución o de un solo conjunto de instrumentos, por más eficientes que estos puedan llegar a ser. En el futuro inmediato, problemas como la seguridad social y el desarrollo urbano, por ejemplo, solo podrán ser eventualmente resueltos mediante una acción integrada de eficientes instrumentos provenientes de distintas instituciones. El problema urbano, quizás más que ningún otro, tipifica el más complejo y serio desafío del país, pues para su solución no podrá suponerse que una sola entidad, una sola política o un conjunto reducido de instrumentos, podrá resolverlo. Este es el caso clarísimo de los nuevos problemas que surgen como resultado del proceso mismo de desarrollo, que gradualmente va elevando el nivel del obstáculo que se enfrenta, a medida que se resuelven dificultades más primarias.

La conclusión que se desprende del anterior planteamiento es clara: antes de llegar a altos niveles de sofisticación legislativa en materia de planeación urbana, lo más urgente es revisar el por qué se están subutilizando los instrumentos ya disponibles. Además, si primero no se llega a un grado mínimo de eficiencia administrativa en el manejo de los instrumentos elementales, no será posible ir más lejos, pues cualquier otro esquema de mayor complejidad tiene necesariamente que partir de la capacidad de las ciudades para manejar, por lo menos, el catastro, la valorización y el uso de la tierra.

#### IV — REQUERIMIENTOS DE LA PLANEACION REGIONAL

Ya hemos dicho que una doble estrategia es necesaria para enfrentar el problema urbano; por una

parte, acciones a nivel de las ciudades mismas y, por otra, políticas de dimensión regional y nacional. En cuanto al primer frente de ataque lo básico es tener en cuenta la capacidad administrativa del sector público urbano así como la necesidad de establecer un orden de prioridades. Corresponde ahora delinear qué políticas a nivel nacional deben cumplirse para completar la doble estrategia frente al ordenamiento urbano.

Quizás la forma más directa de abordar este tema es comenzar citando al presidente Turbay Ayala, quien hace pocos días dijo en Medellín: "yo considero el desarrollo económico en función de la descentralización". Es decir, sin descentralización pronto se encontrarán límites al desarrollo. Y es esta una gran verdad. Sin descentralización se acentuarían dos tendencias negativas para el desarrollo del país. En primer lugar, gran parte del futuro crecimiento se concentraría en tan solo dos o tres ciudades, empeorando en ellas los problemas de ordenamiento urbano y exigiendo, para su apenas parcial solución, tan grandes cantidades de recursos que sería muy poco lo disponible para inversión en otras regiones y para otras necesidades. En segundo lugar, se fortalecerían los mercados puramente locales sin que el país alcanzara la integración de un verdadero mercado nacional, con una ampliada y creciente capacidad económica que justifique inversiones a mayor escala y que acelere el ritmo del crecimiento de la economía.

Aunque sin descentralización no se detendría, del todo, el crecimiento, su tasa de expansión sí quedaría por debajo de su potencial y, lo que es aún más preocupante, sus frutos no tendrían una redistribución territorial.

La descentralización no es, desde luego, un fin en sí. Ella es un medio para lograr algo mucho más importante cual es la mayor autonomía económica de las regiones. Es decir, el fin de la descentralización es "...el fin de la descentralización" que solo se alcanza cuando, en los numerosos polos de crecimiento con que afortunadamente cuenta el país, se genere tal dinámica de crecimiento y de mejoría en la calidad de la vida, que no sea necesario descentralizar hacia ellos nuevas funciones, ni siquiera recursos, pues en tales polos sus dirigentes ya han recuperado la autoridad y la responsabilidad para autodirigir su propio desarrollo. En ese momento la descentralización ya no será necesaria pues habrá logrado su objetivo.

Se destaca así que las políticas dirigidas a estimular la descentralización y la mayor autonomía

económica de las regiones se justifican, por sí solas, en función de su contribución al desarrollo del país. Pero si, además, se aprecia que sin ellas los problemas de ordenamiento urbano de las principales ciudades llegarían a ser casi inmanejables, entonces se verá con toda claridad la bondad y la imperiosa necesidad de contar con planes nacionales, regionales y de ordenamiento urbano, que se complementen entre sí y que se refuercen en el uso de los distintos instrumentos de acción a su alcance.

En síntesis, la descentralización es indispensable tanto para alcanzar el fortalecimiento económico de los polos regionales de desarrollo, como para reducir la presión migratoria sobre unas pocas ciudades, para permitirles enfrentar con alguna probabilidad de éxito los enormes problemas de su ordenamiento urbano.

Quizá no sobra señalar, antes de terminar este capítulo, que en los párrafos anteriores apenas si he expuesto algunos de los aspectos centrales de una política de descentralización y de fortalecimiento regional. Es este un tema importante y complejo que no pretendo simplificar o reducir a un simple apéndice de la problemática urbana. Es mucho más lo que se puede decir sobre él. En esta ocasión me he visto obligado a restringir su análisis, delimitado por el objetivo central de esta conferencia.

#### V — INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO URBANO

El hecho de que no se disponga de una gran capacidad administrativa no debe ser motivo de resignación frente a los difíciles problemas que enfrentamos. No por ello debemos darnos por derrotados o debemos desechar los loables propósitos de crecer con orden, con equidad redistributiva y con atención a unos planes. Lo que corresponde es mirar el problema con criterio de eficiencia y de eficacia; de eficiencia en términos de costos y beneficios, y de eficacia en términos de la capacidad de los instrumentos para alcanzar los objetivos buscados. Y como veremos, no es que no se disponga de algunos medios o instrumentos para actuar en respuesta a las exigencias de la planeación urbana.

Veamos, aunque sea en forma muy somera, de qué instrumentos se dispone, o se podría disponer, para enfrentar el problema del ordenamiento urbano. En lo que a planeación de las ciudades corresponde parecería que los más importantes son: (a) el impuesto predial, (b) cobros por valorización, (c) plan regulador, (d) prestación de servicios públicos, (e) normas urbanísticas, y (f) empresas de desarrollo urbano.

La experiencia de los últimos años demuestra que ninguno de estos instrumentos ha podido ser utilizado plenamente. Las razones ya se han visto. Falta de capacidad administrativa y ausencia de mecanismos para desarrollar políticas interinstitucionales. Estas limitaciones son serias. Mientras no se puedan aplicar los instrumentos generadores de ingresos —como el catastro y la valorización— las autoridades de las ciudades y de las áreas metropolitanas se verán forzadas a tener una planeación urbana defensiva \*, que apenas si logra evitar los peores problemas pero que no alcanza a asumir un papel activo y directivo, que induzca por su propia acción dinámica, soluciones parciales generadoras, a su turno, de soluciones generales. Esto, por la sencilla razón de que quedarían muy reducidos sus presupuestos para construir lo que se podrían llamar factores determinantes del ordenamiento urbano, a saber: vías que abren nuevas tierras, avenidas que varían la distancia entre un sitio y otro, terminales de transporte, parques, centrales de mercadeo, zonas deportivas. Este tipo de obras o de construcciones son las que determinan la configuración de una ciudad con igual o mayor influencia que sobre ella tienen los planes reguladores y las normas sobre usos de la tierra. Y cuando estos últimos instrumentos no tienen toda la eficiencia ni la eficacia requerida, los programas de planeación activa, por iniciativa del sector público, son los más determinantes del tipo de crecimiento que se logra. Por ello es tan indispensable mejorar la administración del catastro y lograr su oportuno reavalúo así como poder cobrar valorizaciones.

Pero los instrumentos que ofrecen el mayor potencial son la acción coordinada de distintas instituciones actuando simultáneamente sobre un mismo problema. Aquí es donde la renovación y la rehabilitación urbana y la muy necesaria mayor densidad de las ciudades puede lograrse con éxito. Como ya se dijo no va a ser este un problema que se pueda resolver fácilmente, pero con políticas concertadas a nivel interinstitucional es mucho lo que se puede lograr y, por lo tanto, mucho lo que debemos intentar.

En lo que respecta a instrumentos de ordenamiento urbano que actúan más a nivel de la planeación regional que de las ciudades, los más impor-

\* Corresponde a Lauchlin Currie la paternidad de la idea de una "planeación urbana preventiva", en contraste con la más deseable "planeación urbana directiva". Véase su "The Interrelations of Urban and National Economic Planning" *Urban Studies*, 1975, p. 39.

tantes son aquellos que corresponden a las políticas de descentralización y de autonomía regional. Mediante estas políticas se reduce la presión migratoria rural urbana y se consolida un crecimiento espacial distribuido territorialmente en forma más amplia. Aquí merecen especial mención, además de los instrumentos clásicos del impuesto predial, de la valorización y de los planes reguladores, aquellos mecanismos más novedosos como son los parques industriales, las corporaciones de desarrollo regional, las asociaciones de municipios y la recientemente propuesta institucionalización de la planeación departamental, municipal y veredal.

#### VI — URGENCIA DEL PROBLEMA

Con una audiencia como la reunida aquí esta noche sobraría hacer énfasis en la urgencia con que el problema urbano reclama una solución. Pero, quizás aun a riesgo de cansarlos, es oportuno destacar lo apremiante de la situación.

Entre 1951 y 1964 la tasa de crecimiento de la población del país fue de 3.1 por ciento, mientras que el ritmo de crecimiento en las áreas urbanas fue de 5.4 por ciento. Entre 1964 y 1973 el ritmo de crecimiento vegetativo de la población se redujo a un 2.7 por ciento y, aunque la tasa de crecimiento de la población urbana también se redujo a un 4.2 por ciento, aún continúa siendo muy alta. Entre 1973 y 1978 la tasa de crecimiento vegetativo del país descendió dramáticamente a 2.0 por ciento pero aún continúan muy altas las tasas del crecimiento de la población urbana, que llegaron al 3.5 por ciento por año. En general las tasas de urbanización se mantienen bastante por encima de las tasas de crecimiento vegetativo, como es lógico que ocurra dentro del proceso de desarrollo económico y social que vive el país. Así, miles y millones de colombianos continúan y continuarán migrando hacia las ciudades. La mayoría de ellos lo hará hacia no más de una docena de las 35 ciudades que hoy en día tienen más de 50.000 habitantes.

Los tres grandes núcleos de Bogotá, Medellín y Cali, que en 1964 tan solo representaban el 18 por ciento del total de la población del país, llegaron a constituir, en 1978 el 26.5 por ciento, y en el año de 1990 representarán un 34 por ciento. Todo esto a pesar de las variaciones en las tasas de crecimiento demográfico y aun de las reducciones en las tasas de migración, que han hecho menos alarmante el problema en comparación a como se le veía hace apenas diez años.

El problema para ciudades como Bogotá, Medellín y Cali continúa siendo muy preocupante. Si bien es cierto que el ritmo de crecimiento de Bogotá se ha reducido por debajo del 6 por ciento para el período 1973-1978, cuando era superior al 7 por ciento entre 1951 y 1964, todavía tendrá que absorber, económica y socialmente, alrededor de 190.000 habitantes por año en promedio hasta 1990. El problema es también muy serio para el caso de Medellín y Cali, ciudades que aún conservan ritmos de crecimiento cercanos al 5 por ciento por año, los cuales en el caso particular de la capital del Valle del Cauca, se traducirán en expansión física de la ciudad con una pérdida importante de tierra de muy alta fertilidad.

Por otra parte, lo que es realmente aterrador es que el crecimiento urbano de Bogotá, si no se modifica en sus características, ocupará en 1990 más de 18 mil hectáreas adicionales de la mejor tierra con que cuenta el país, como lo es la de la Sabana de Bogotá. Sobre este punto no puede haber equívocos. Tal tendencia tiene que ser modificada y debe serlo rápidamente. El país, su sector agrícola, y la Sabana de Bogotá no pueden darse el lujo de sacrificar tierra de la calidad de las que rodean a Bogotá, para construir en ellas casas y calles para habitantes que podrían vivir con un grado razonable de comodidad en un área apenas superior al actual perímetro urbano. Tan solo se requiere mayor densidad habitacional. Nada más que eso, pero también nada menos que eso.

Pero no quiero terminar con una visión negativa del futuro inmediato. Hay razones de fondo para ser optimistas y la más importante de todas es que en Colombia ha ocurrido, durante los últimos cinco años, una verdadera revolución demográfica sin antecedentes en la historia del país y con muy pocos precedentes similares en el resto del mundo. Todo parece indicar que la tasa de crecimiento vegetativo del país para el período 1973-1978 descendió rápidamente hacia un 2 por ciento. Con esta dramática pero bienvenida transición demográfica se le abren al país atractivas oportunidades para que, en un muy corto plazo, sus problemas urbanos y regionales, sociales y económicos, puedan ser enfrentados con la esperanza de mejorías cualitativas pues la presión puramente cuantitativa empieza a ceder.

Las observaciones hechas en los párrafos anteriores tienen una trascendental importancia que el país hasta ahora empieza a estudiar y a comprender. Con las observaciones anteriores no he querido sino

señalar los aspectos más protuberantes de un fenómeno económico, demográfico y de población, de gran complejidad e importancia que merece un tratamiento a fondo más extenso que, como ustedes comprenden, no puede hacerse aquí esta noche.

Un último punto —y no por ello menos importante que los otros— debe ser mencionado. Me refiero al gran impacto que en términos de bienestar social puede y debe tener una mejoría en la calidad de la vida en las ciudades como resultado de un ordenamiento urbano exitoso. Esto es claro tan solo al apreciar que para 1980 dos de cada tres colombianos estarán viviendo en zonas urbanas. Hace apenas quince años solamente la mitad de la población vivía en áreas urbanas y, de continuar las actuales tendencias, en el año 2.000, tres de cada cuatro residentes vivirán en ciudades. Es decir, si se quiere lograr una mejoría en la calidad de la vida de la mayoría de los colombianos, el área física para hacerlo serán las zonas urbanas y metropolitanas. Esto no quiere decir, desde luego, que se le dé menor prioridad al campo, simplemente se dice que en las áreas urbanas vivirán, en 1980, 17 millones de colombianos a quienes una mejoría en la calidad de las condiciones urbanas les será decisiva para su bienestar social.

#### VII — RESUMEN Y CONCLUSIONES

De todo lo expuesto en los párrafos anteriores se deriva la conclusión de que los inmensos problemas que plantea el rápido crecimiento urbano no pueden ser resueltos solo por medio de legislación o de acción específicamente circunscrita a las grandes ciudades. Hace falta complementar la acción a nivel urbano, con políticas regionales y nacionales que actúen sobre las variables macroeconómicas y demográficas que determinan los flujos migratorios hacia las ciudades. Es decir, el problema del desarrollo urbano requiere una doble estrategia que comprenda, de una parte, legislación y ordenamiento a nivel de las ciudades y, de otra, políticas de descentralización y de regionalización que actúen sobre la distribución espacial de la población en todo el territorio nacional. En otras palabras, lo que hace falta es una planeación global a nivel de las ciudades y a nivel del país.

A nivel de las ciudades lo fundamental es el establecer un orden de prioridades en cuanto a los objetivos que se persigan y el desarrollar una capacidad administrativa que permita una eficiente utilización interinstitucional de los instrumentos disponibles. La experiencia de los últimos años de-

muestra que el problema del desarrollo urbano solo puede ser resuelto de manera gradual, por etapas, y mediante una acción concertada de distintas instituciones, actuando sobre un problema común que no puede ser resuelto en forma individual por ninguna entidad o por ningún instrumento específico. Surge así la necesidad de desarrollar una nueva capacidad administrativa, legal y gerencial para actuar, simultáneamente, con distintos instrumentos, desde diferentes instituciones, sobre problemas comunes que requieren un tratamiento múltiple.

A nivel de la planificación regional y nacional lo más importante parece ser el alcanzar la descentralización económica de tal manera que se reduzca la presión migratoria sobre las principales ciudades. Así, al mismo tiempo que se fortalece la autonomía regional se evita el agravamiento de los problemas a nivel de los principales centros urbanos ya existentes. La política de descentralización económica no es entonces independiente de la política urbana ni de la planeación a nivel nacional. En su conjunto, la acción coordinada a nivel de las ciudades y a nivel de las regiones, es la única que permitirá reducir el crecimiento en los principales centros urbanos y la única que facilitará el fortalecimiento del crecimiento regional.

En cuanto a instrumentos de política para actuar sobre el crecimiento urbano lo esencial es proceder gradualmente fortaleciendo primero los más sencillos antes de pasar a utilizar los más complejos y sofisticados. En el corto plazo es mucho lo que se podría hacer simplemente apoyando administrativamente instrumentos como el avalúo catastral, el cobro de valorización, los permisos para urbanizar, y las autorizaciones para el uso, con una u otra intensidad, de la tierra. También en el corto plazo es mucho lo que se puede lograr coordinando interinstitucionalmente distintas políticas e instrumentos a través de un nuevo nivel de decisión, que "interioricen" economías y deseconomías externas, tanto privadas como sociales, en todos los programas que se contemplen sobre las ciudades.

En cuanto al ámbito de las ciudades los instrumentos que más urgentemente requieren de un fortalecimiento son aquellos generadores de ingresos públicos. Sin los recursos que deben suministrar el catastro y la valorización, por ejemplo, la planeación en las ciudades se verá forzada a asumir un papel pasivo, casi que defensivo, y limitado tan solo a evitar los peores problemas, cuando lo indispensable es contar con una planeación activa y directiva que le devuelva al Distrito Especial, a los

municipios y a las áreas metropolitanas la capacidad real de autodeterminar la configuración del crecimiento de sus ciudades.

Dentro de la dimensión de la planeación regional y nacional, las políticas más determinantes son la descentralización y la autonomía regional. Estas políticas se desarrollan a través de los siguientes instrumentos: (a) los parques industriales, (b) una moderna red de transportes y de comunicaciones, (c) las corporaciones de desarrollo regional, (d) las empresas de desarrollo urbano, y (e) las asociaciones de municipios.

En síntesis, la acción conjunta, coordinada e integrada de planeación a nivel urbano, regional y nacional es la única posible respuesta a una eficiente y racional distribución de la tierra.

Pero se puede terminar con una visión optimista. Hay razones de fondo para ello. La más importante de todas es que en Colombia ha ocurrido una verdadera revolución demográfica sin antecedentes en la historia del país y con muy pocos precedentes similares en el resto del mundo. Todo parece indicar que la tasa de crecimiento vegetativo del país para el período 1973-1978 está descendiendo rápidamente hacia un 2.0 por ciento. Con esta dramática, pero bienvenida transición demográfica, se le abren al país atractivas oportunidades para que, en un muy corto plazo, sus problemas urbanos y regionales, sociales y económicos, puedan ser enfrentados con la esperanza de mejorías cualitativas, pues la presión puramente cuantitativa empieza a ceder.

Señores:

Yo bien sé que no he dicho cosas muy originales. También sé que no he dicho cosas que ustedes ig-

noraran. Me he limitado a analizar problemas urgentes e importantes que demandan del gobierno y del sector privado una cuidadosa atención. Creo que sobre estos problemas, como ya lo dije, no hay soluciones instantáneas ni mágicas; hay soluciones solo a través del tiempo y en respuesta a políticas basadas en la realidad administrativa e institucional del país. Aunque es mucho lo que hay que hacer, no es poco lo que podemos lograr fortaleciendo interinstitucionalmente la acción combinada de instrumentos de ordenamiento urbano ya disponibles. Creo, en consecuencia, que se puede ser optimista. Ya hay una conciencia nacional y política sobre el problema. Ya hay un entendimiento y una madurez sobre lo que corresponde hacer. A este más elevado grado de entendimiento han hecho una excelente y admirable contribución todos aquellos expertos y políticos que han venido trabajando este tema y proponiendo soluciones desde hace años. A todos ellos debe el país un reconocimiento, pues ha sido muy alto el nivel de seriedad y de responsabilidad que les ha guiado en sus propuestas de reforma urbana. Con ellos no establezco entonces polémica alguna. Creo que es el momento de que unamos esfuerzos, experiencia y conocimientos para aprovechar, de la mejor manera posible, las facultades extraordinarias ahora disponibles. Para tan delicada tarea tenemos, afortunadamente, un año de plazo.

No sobra decir, por último, que con las reflexiones que he ofrecido a ustedes esta noche no tengo, desde luego, la pretensión de haber anticipado todas las políticas que desarrollará el gobierno en uso de las facultades extraordinarias. Tan solo he abierto el diálogo.

Muchas gracias.