

# PROBLEMAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS Y POLÍTICAS FISCALES. INTERACCIÓN

JOSÉ SALAZAR FERRO

*Profesor Asistente del Departamento de Urbanismo  
Universidad Nacional de Colombia*

*Arquitecto Universidad de Los Andes (1976)*

*Diplome D'etudes approfondies (D.E.A.) Histoire des savoirs la culture et L'Education Ecole des Hautes  
Etudes en Sciences Sociales (E.H.E.S.S.) París, Francia (1980)*

## I. Introducción<sup>4</sup>

El rapidísimo proceso de urbanización realizado en los últimos cincuenta años en Colombia, sumado a las dificultades de los gobiernos locales para controlar y canalizar el

inmenso esfuerzo invertido en la construcción de las ciudades, han acumulado sobre los territorios urbanos múltiples problemas que se reflejan en la disminución de la calidad de vida y la productividad de los aparatos urbanos.

La dotación de vivienda para los habitantes pobres, de servicios públicos domiciliarios, vías, transporte y equipamientos, así como las dificultades para el

<sup>4</sup> Ponencia presentada al Seminario "Suelo urbano: recuperación del valor agregado" . Punta del Este, Uruguay, mayo de 1996.

mejoramiento y cualificación del entorno físico tanto en términos ambientales como culturales, son problemas crecientes en la realidad de las ciudades de América Latina, que la coyuntura actual del desarrollo (descentralización administrativa e internacionalización de la economía) ha acentuado. El proceso de descentralización al tiempo que exige con prioridad la actuación pública, ha puesto de manifiesto la debilidad de las administraciones locales que no encuentran las herramientas, los recursos y la capacidad técnica y humana para diseñar y emprender programas que busquen soluciones específicas a los problemas urbanos y no sólo paliativos, como ha sucedido en el pasado reciente.

En las últimas décadas se han generado graves problemas en la estructura urbana que han puesto en crisis la administración de la ciudad. El aumento de los procesos ilegales de urbanización, la formación de enormes bolsas de pobreza fuertemente segregadas social y económicamente, la persistencia y aumento de desequilibrios funcionales crecientes en el territorio de las ciudades, la imposibilidad de realizar los programas para la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural, entre otros muchos factores, han producido o, al menos, presentan una tendencia a producir, una crisis financiera y en el gobierno de la ciudad. Ante la ausencia de respuestas a las inquietudes y necesidades de la población, surge un resultado más grave: condiciones urbanas que tienden a perpetuar y acentuar la falta de civismo de los habitantes, su desinterés por el presente y destino de la ciudad y, eventualmente, inquietantes síntomas de descomposición social como la delincuencia y la violencia.

Los graves problemas que se han generado en la estructura de la ciudad deben ser considerados desde una perspectiva más amplia que vaya más allá de las metas sectoriales con que se suele medir el "progreso"; un proyecto de ciudad basado en una actuación pública eficaz, que implica el

replanteamiento y adecuación del marco institucional, legal y técnico del desarrollo urbano con el fin de consolidar, en el largo plazo, una verdadera cultura urbana. En este contexto los temas de planeamiento y gestión del desarrollo urbano tienen una relevancia excepcional por su condición de instrumentos indispensables para cimentarla.

## 2. La política de tierras una base indispensable para el desarrollo urbano.

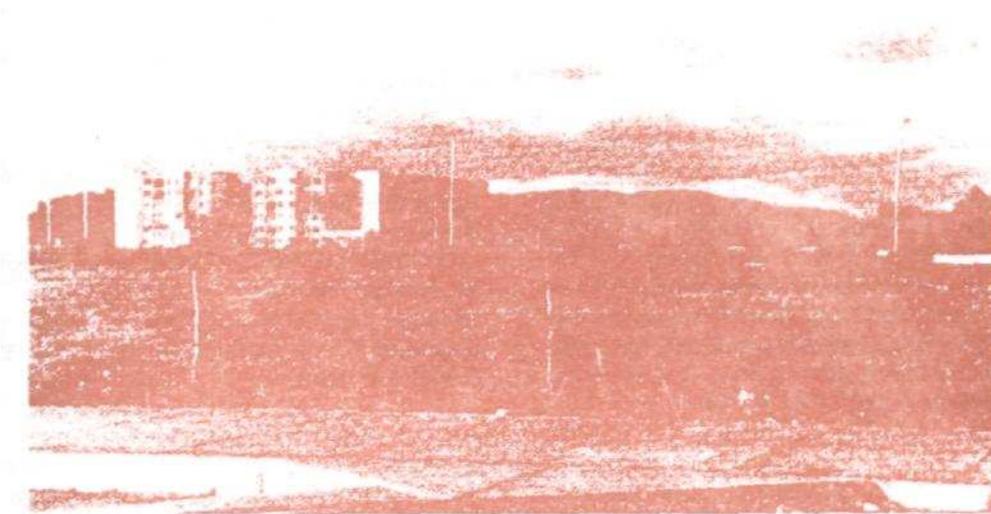
La regulación del mercado de la tierra, directamente articulada a la planeación urbana, es un fundamento para desarrollar las políticas de vivienda social, infraestructuras urbanas, equipamientos, medio ambiente, el patrimonio cultural, entre otras. La escasez y los altos costos de la tierra urbana es un factor que ha incrementado las dificultades para ejecutar los programas sectoriales más importantes impulsados por el gobierno nacional y los gobiernos locales. Así lo han entendido los estados de muchos países que han formulado una legislación específica sobre la tierra, con instrumentos y mecanismos de gestión que permitan tanto la regulación del mercado del suelo y la gestión urbana pública y privada.

La adopción de instrumentos de gestión del suelo busca que la administración local pueda ejecutar con mayor facilidad las decisiones de los planes en los aspectos relacionados con el ordenamiento urbano y el desarrollo de programas sectoriales.

Si bien en algunos países latinoamericanos se han adoptado legislaciones sobre el suelo urbano, como es el caso de Colombia, los instrumentos de gestión del suelo han tenido muy poca utilización por diversas causas, entre otras, la poca capacidad de gestión que tienen las administraciones locales para enfrentar las formas complejas del desarrollo urbano, la

persistencia de esquemas e instrumentos de planeación que no sustentan adecuadamente la gestión del suelo, los vacíos de la propia legislación que hacen difícil su aplicación y la falta de administración de las leyes que carecen de reglamentación y promoción adecuadas

para hacer factibles las decisiones de planeación<sup>7</sup> que necesariamente afectan derechos de los propietarios de los suelos en los cuales se prevén los desarrollos urbanos. El plan afecta al uso público los terrenos en cuales se desarrollarán diferentes programas: tierras que podrán ser motivo de expropiación, compensación o



### a. Los elementos de la política de tierras

El objetivo de una política de tierras es obtener suelo para la vivienda social, las infraestructuras y los equipamientos urbanos en tiempos y lugares adecuados y a precios que hagan posible y equitativos los programas públicos. Por lo tanto, la política de tierras no tiene un objetivo en sí misma, sino que tiene que ser un instrumento para la ejecución de programas de vivienda, equipamiento, servicios públicos, etc., que se desarrollen en el territorio en los lugares y tiempos definidos por los planes urbanos, es decir, la política de tierras es un instrumento

*Area libres en suelo urbano. Ciudad Salitre.*

concertación por las autoridades municipales para que cumplan con la función prevista.

Al mismo tiempo la política de tierras es un mecanismo para financiar el desarrollo urbano en la medida en que permite realizar el reparto de cargas y beneficios derivados del desarrollo y hace concreto el derecho de la colectividad a participar en las plusvalías generadas, a

Una propuesta para incorporar el Plan de Ordenamiento dentro de un esquema de planeación que parte de las condiciones actuales de las ciudades se presenta en el documento de José Salazar "El plan de ordenamiento", Bogotá, 1996, en publicación.

través de impuestos o contribuciones específicas para tal fin o del propio reparto equitativo de cargas y beneficios

Ahora bien, toda política eficaz de tierras se fundamenta en el establecimiento de un régimen jurídico de propiedad inmobiliaria, que defina con precisión los derechos y obligaciones de los propietarios de los terrenos implicados en el desarrollo urbano, con respecto a los procesos de urbanización y construcción.

Con base en este régimen es posible definir y adoptar mecanismos ágiles para intervenir el mercado del suelo, promover la gestión urbana pública y construir un marco de concertación para la gestión mixta o privada<sup>6</sup>. Instrumentos cuya utilización debe permitir una gestión ágil de la administración local para ejecutar las decisiones del plan en los aspectos relacionados con el ordenamiento urbano y el desarrollo de programas de vivienda, servicios públicos, transporte, recreación, equipamientos, etc.

## b. La puesta en práctica de la política de tierras

<sup>6</sup> En el caso colombiano los instrumentos adoptados por la ley 9 de 1989, ley de Reforma Urbana pueden sintetizarse en: i) formas de intervención del Estado en el mercado del suelo y de promoción de la gestión urbana pública (Bancos de tierras, derecho de preferencia, enajenación voluntaria y la expropiación, extinción del dominio en favor del Estado), ii) formas de promoción de la gestión urbana privada a través de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, iii) un marco de concertación para una gestión urbana con responsabilidades públicas y privadas (reajuste de tierras e integración inmobiliaria), iv) instrumentos para captar las plusvalías urbanas (Contribución al desarrollo municipal) y otros instrumentos financieros.

La experiencia internacional sobre gestión del suelo, acumulada en los países del área y en los países desarrollados, permite establecer un marco de referencia para poner en marcha una práctica efectiva y coherente de gestión del suelo, basado en la legislación, la planeación urbanística y la gestión de las entidades municipales, que puede resumirse en cinco estrategias básicas:

i) Fortalecer la actuación pública, como fundamento en la construcción de la ciudad, que no puede limitarse a autorizar o restringir el uso del territorio y el espacio (código de urbanismo).

Para orientar la inversión pública es necesario definir y programar todas las acciones para cumplir objetivos de ordenamiento de la ciudad en un período de tiempo razonable. También deben definirse los costos y las fuentes de financiación de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Una parte sustancial de estos programas y proyectos corresponde a la administración, quien debe construir los elementos principales que configuran la estructura física de la ciudad adoptada y, en consecuencia, los programas sectoriales para llevarlos a cabo: dotación de infraestructura vial y de servicios domiciliarios, sistema de transporte, sistema de áreas libres (parques, áreas recreativas y áreas de reserva y protección, zonas de riesgo) y sistema de equipamientos colectivos, entre otros. Estos constituyen la estructura básica de la ciudad para su funcionamiento y desarrollo y a éstos debe dirigirse primordialmente la inversión pública.

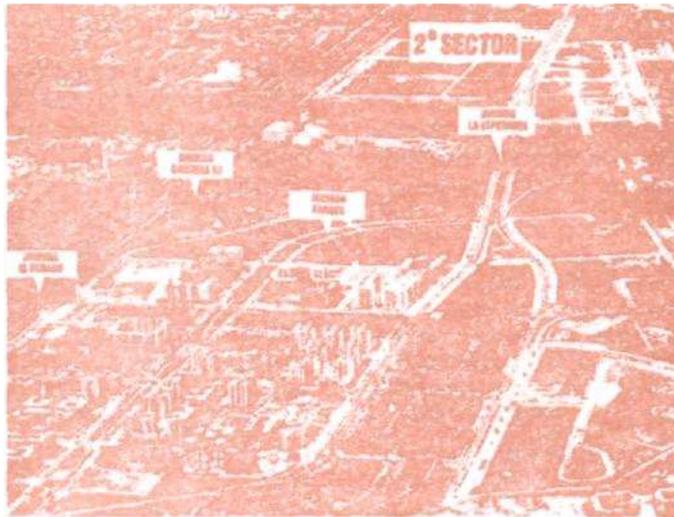
Para realizar estos programas es necesario que el plan afecte la tierras al uso público y que las entidades responsables la adquieran a través de un mecanismo previamente definido.

ii) Regular las actuaciones urbanísticas de los agentes que intervienen en el desarrollo urbano a través de un plan de ordenamiento, resultado de un pacto de largo plazo, que haga concretos los derechos y deberes urbanísticos de las leyes, planifique el uso y "aprovechamiento" del territorio con arreglo a unos objetivos de desarrollo económico, social, ambiental y cultural y permita la tramitación de los conflictos que se desprenden de la aplicación de los planes.

Los derechos y deberes urbanísticos se adquieren según el suelo donde esté localizada la propiedad. La localización de un predio en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable implica tanto la definición de los tipos de actuación que pueden realizarse en ellas (urbanizar o construir directamente, por ejemplo) y los aprovechamientos que pueden obtenerse en estas operaciones (uso posible, densidades, etc.), como las exigencias con la ciudad que su realización conlleva (afectaciones, cesiones, construcción de infraestructuras y equipamientos, etc.).

los propietarios de los suelos, los promotores y los municipios, como la participación de las entidades públicas en las plusvalías, como forma concreta de financiar el desarrollo urbano.

En cada operación urbanística debe realizarse un reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, bajo el principio de que el desarrollo urbano produce una enorme riqueza que es apropiada por algunos propietarios de terrenos, que ven aumentados sus precios sin realizar ningún esfuerzo, bien sea por las decisiones de la administración (incorporación al desarrollo, cambio de usos, cambio de densidades, entre otras), bien por el simple desarrollo de la ciudad. Por esta vía se realizan importantes transferencias de recursos del conjunto social a un reducido grupo de beneficiados, quienes a su vez podrán emprender los programas de urbanización y/o construcción. Al mismo tiempo el desarrollo urbano tiene una serie de cargas derivadas de la construcción de las infraestructuras y los equipamientos y las demás obras



iii) Poner en marcha mecanismos para superar las inequidades producidas por las determinaciones de planeación y asegurar tanto el reparto de cargas y beneficios entre

*Imagen del Proyecto Ciudad Salitre en Santa Fe*

*de Bogotá*

necesarias para el desarrollo de la ciudad, tratando siempre de obtener un beneficio para la ciudad en su conjunto y asegurar la realización de los programas de beneficio general, equipamientos, vivienda social, infraestructuras, a costos razonables para la ciudad.

El interés de un mecanismo de este tipo es eliminar parte de las inequidades que necesariamente produce la planeación urbanística de una zona de la ciudad, y que el modelo actual no considera plenamente<sup>7</sup>. Es decir, quien se beneficia más, debe contribuir más al desarrollo colectivo de la ciudad, y quien se beneficia menos debe contribuir menos<sup>8</sup>.

El principio de reparto de cargas y beneficios es también una manera concreta de financiar el desarrollo urbano de una zona de la ciudad a través de la distribución de los costos del programa, las infraestructuras y los equipamientos. Las decisiones de la administración son una de las causas que explican la valorización de un terreno, y por lo tanto, son beneficios que deben considerarse en el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Así es posible dar curso al principio constitucional que permite la participación de las entidades públicas en las plusvalías

<sup>7</sup>En la medida en que se determinan afectaciones, equipamientos, usos, densidades, etc, diferentes para cada predio, se producen inequidades que no se corrigen adecuadamente. Muchos de los beneficios son apropiados por los propietarios de los terrenos sin contraprestación alguna mientras que la mayoría de las cargas debe asumirlas la administración local (construcción de infraestructuras y equipamientos, por ejemplo).

<sup>8</sup>La inexistencia de este principio en la planeación de la ciudad ha dejado a las administraciones locales expuestas a la presión permanente de los propietarios de los terrenos que pueden verse favorecidos, sin contraprestación, por las decisiones de planeación que se tomen.

generadas por el desarrollo urbano, mediante el cual las administraciones locales podrán apropiarse para fines colectivos parte del incremento en los precios de los terrenos debido a los cambios en la calificación del suelo - de rural a urbano, mayor densidad, cambio de uso - o del proceso de urbanización y construcción del predio propiamente dicho.

iv) Asegurar la legitimación de las determinaciones del planeamiento a través de su conocimiento público y de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, sin menoscabo de las responsabilidades de la administración local.

La puesta en marcha de una política de tierras efectiva requiere una activa participación ciudadana en los procesos de planeación urbanística, como una forma concreta de legitimar un proceso que, por su carácter, afecta muchos intereses en la ciudad, en especial aquellos de los propietarios de los terrenos, pero también los de la comunidad en general.

Esta participación debe realizarse especialmente en los procesos de elaboración de los planes, cuando se toman las decisiones que, una vez aprobadas, constituyen reglas fijas para la actuación urbanística. En este sentido es necesario establecer mecanismos (seguramente obligatorios) de consulta ciudadana durante la elaboración del plan, a través de la exposición pública y/o eventos en los cuales el conjunto social pueda evaluar y discutir las decisiones de planeamiento propuestas. Sólo así se podrá aducir la legitimidad social de las decisiones tomadas en la ejecución del plan.

Estas mismas consideraciones deben tenerse para las revisiones de los planes, lo cual podrá, adicionalmente, evitar que el plan sufra cambios o alteraciones que no tienen explicaciones

más allá de las presiones de uno u otro sector.

v) Definir una estrategia territorial que permita articular los programas sectoriales y los objetivos de ordenamiento urbano, con miras a la puesta en marcha de un proyecto de ciudad, al cual se articulan los objetivos del plan y de la política municipal o local de tierras. Los programas contemplados en el plan deben articularse en actuaciones estratégicas del plan para poner en conjunción los objetivos sectoriales de vivienda, infraestructuras de servicios públicos y transporte con propósitos de ordenamiento urbano, que tienen por objetivo, por ejemplo:

- Reequilibrar el territorio
- Redefinir las relaciones con los centros urbanos regionales inmediatos
- Producir nuevas centralidades urbanas para descongestionar el centro urbano y reequipar la periferia,
- Equipar una zona y mejorar el entorno
- Impulsar el desarrollo en una u otra dirección
- Propiciar un cambio en las actividades zonales
- Recuperar zonas con valor urbano, entre otras.

Para este efecto es necesario definir acciones urbanas integrales (compuestos por programas sectoriales y acciones territoriales) necesarias para poner en práctica una estrategia territorial correspondiente al proyecto de ciudad adoptado. Esta es una condición para superar el esquema de actuación sectorial y la reducción del plan al código de urbanismo.

Las condiciones en que se ha desarrollado la planeación urbanística en Colombia implican que es necesario superar las serias limitaciones de los planes para regular el desarrollo urbano y orientar la

actuación pública y privada hacia fines predeterminados. Es necesario abordar los problemas que durante las últimas décadas se han tratado insuficientemente: la adopción de derechos y deberes urbanísticos ligados a la utilización del suelo para fines urbanos, la superación de las inequidades producidas por las determinaciones de planeación, la forma de obtener suelo público y para fines sociales y la tramitación de los conflictos que se desprenden de la aplicación de los planes a través de la convocatoria social y la formulación de un pacto sobre el uso del territorio.

### 3. Las dificultades de institucionalización de la política de tierras

Para poner en práctica una política de tierras efectiva, es necesario superar dificultades de varios tipos:

- Las políticas nacionales
- La articulación con las políticas fiscales
- La inexistencia de un régimen del suelo
- La debilidad de la planeación y la cultura urbanística.

A continuación se presenta un examen sintético de cada uno de estos.

#### a. Las políticas nacionales

El Estado colombiano ha enfrentado el desarrollo de las ciudades colombianas en forma desarticulada y discontinua producto de una dificultad permanente que ha impedido vincular de manera efectiva el desarrollo urbano con el desarrollo económico y social del país, que ha puesto en duda la "utilidad" de la planeación urbanística en el desarrollo de las ciudades. El estado no formuló en pleno proceso de expansión urbana políticas consistentes en materia territorial, del suelo

y del propio desarrollo urbano: aparentemente no hubo en el país plena conciencia sobre la necesidad de construir unas relaciones claras y estables entre los planes y las políticas que inciden en el desarrollo urbano.

En lo que tiene que ver con la orientación del desarrollo urbano, la ocupación del territorio y el manejo del suelo, la relación entre el estado y los agentes privados se ha caracterizado por una actuación pública muy débil y actuaciones de los particulares en condiciones de amplia liberalidad. Se ha consolidado un modelo de desarrollo urbano relativamente independiente de las políticas y programas estatales: un modelo de desarrollo que *no* ha sido guiado por una voluntad clara y permanente del Estado en un determinado sentido, que no define los roles de los agentes urbanos y sus formas de actuación con arreglo a unos fines deseados, aceptados y controlados socialmente y que na confiado al mercado el manejo y la regulación del suelo urbano.

la política estatal frente a las ciudades ha sido, en esencia, una conjunción de programas sectoriales y el montaje de los sistemas para financiarlos; los problemas de las ciudades han sido examinados en las últimas cinco décadas bajo la prioridad de dotación de vivienda y entidades encargadas de la producción y financiación de vivienda y servicios públicos (agua y energía). En la práctica, el Instituto de Crédito Territorial -ICT- y el Banco Central Hipotecario, desde un sesgo "viviendista", fueron las entidades responsables de la política urbana en Colombia durante largo tiempo. Los demás temas comprometidos con el desarrollo de la ciudad, como el ordenamiento urbano, el medio ambiente, el manejo del suelo, el transporte, los equipamientos colectivos, el espacio para

a el espacio libre se confiaron al mercado subsidiariamente, a las entidades públicas no comprometidas ni coordinadas por la política urbana.

Desde la década del 60 se puso en evidencia las dificultades del país para enfrentar la explosión urbana con una política que centró sus esperanzas de desarrollo en la introducción de **una** "agricultura moderna" sin modificar significativamente la estructura del campo y las relaciones con ciudad, un resultado de este énfasis fue que en Colombia el pensamiento sobre lo urbano, por lo menos en el ámbito del Estado, entró en un estado de latencia por mas de treinta años. Solo en los últimos años, a partir de la ley de reforma urbana, penetra nuevamente en las preocupaciones oficiales la demanda que se había hecho sin eco tres décadas afeas de plantear una política urbana de orden nacional.

Así, el fenómeno más importante y característico que se abre en la segunda mitad del siglo - la explosión urbana- *no* tiene las repercusiones-necesarias para su regulación en la acción del Estado ni se definen y construyen los modelos de planeación urbanística adecuados. Un sesgo en la planeación oficial que corto la Interlocución entre política económica política urbana y entre plan económico-social y plan urbanístico. Y con él la indagación de esa interesante relación entre el desarrollo económico y el desarrollo urbano, dos dimensiones estrechamente relacionadas.

El tipo de desarrollo urbano que se consolidó en Colombia ha hecho de la intervención pública un campo limitado a la acción sectorial y ha liberado las formas de intervención privada a los impulsos del mercado formal e informal: transporte y suelo manejados plenamente por el mercado formal e informal con administraciones públicas a la zaga en los

programas de vías y servicios públicos. Un modelo que asigna un rol secundario o formal a la planeación urbanística.

Por tal razón, no puede ubicarse la causa fundamental de la crisis en las herramientas - los instrumentos de planeación y gestión-sino en los principios que han sustentado las formas de actuación y la relación de los agentes urbanos frente a los desafíos de la ciudad moderna. Formas de actuación que han respondido predominantemente a las lógicas particulares de cada agente, sin sujeción a un marco común, ni dentro de la búsqueda de un acuerdo estratégico o de un pacto.

### b. Desarticulación entre las políticas de tierras y las fiscales municipales

Las políticas municipales que gravan la propiedad inmobiliaria tienen un sesgo fiscalista, cuyo único objetivo es obtener recursos económicos para la administración, sin atender a los impactos sobre otras políticas o programas relacionados con el territorio.

El impuesto predial y las contribuciones, por ejemplo la de valorización, se han diseñado como instrumentos para captar impuestos acordes con el valor de las propiedades o de las obras públicas que se realicen. Son instrumentos de política fiscal ya tradicionales, aceptados por la ciudadanía, pero cada día menos importantes dentro del conjunto de ingresos de las administraciones municipales. Bien sea por el atraso crónico de las bases catastrales, que es una recurrencia permanente en muchos países del área, o bien por las dificultades de incrementar los cobros por factores políticos o macroeconómicos coyunturales, el impuesto predial ha

perdido su condición de privilegio que mantuvo durante mucho tiempo en el panorama fiscal municipal.

Ahora bien, estos impuestos buscan gravar las propiedades de acuerdo con su valor, por lo cual no ahorran esfuerzos y dinero en la valoración precisa de los inmuebles. Condición de arranque que se ha vuelto cada vez más compleja en la medida en que la volatilidad de los precios de los inmuebles parece ser una característica del desarrollo urbano contemporáneo.

Estas características dificultan que el impuesto predial pueda captar en el corto plazo los incrementos extraordinarios de los precios de algunos inmuebles en la ciudad que responden a cambios en el tipo de suelo (de rural a urbano, por ejemplo), en el destino del predio (de vivienda a comercio, por ejemplo), en la densidad, en la valoración de un sector por la construcción de alguna obra civil o un equipamiento, en fin, cualquiera de los múltiples hechos que ocurren a diario en la ciudad.

Desde el punto de vista de la financiación del desarrollo urbano, la política de suelos puede ser un complemento muy positivo para las políticas fiscales. Porque su objetivo es obtener suelo público y para fines sociales, con base en la distribución equitativa de los costos y beneficios generados por el propio desarrollo urbano. Es decir, que la política de suelo tiene en cuenta los cambios en los precios de los inmuebles resultantes de las decisiones administrativas (incorporación al uso urbano, cambio de normas, ejecución de obras, etc.), para lograr una repartición socialmente equitativa de tales incrementos.

La política de suelo puede obtener suelo como compensación o a través de procesos de concertación a precios que permitan el desarrollo de las viviendas sociales para los grupos más pobres de la ciudad, o mejorar los equipamientos

infraestructuras que hoy invierten una gran parte de los pocos recursos disponibles en la compra de las tierras para su ejecución. La gestión adecuada del suelo permite desarrollar proyectos sin grandes erogaciones por parte de las administraciones locales. El desarrollo de proyectos de vivienda e infraestructura vial y de servicios ahorra costos al futuro: obras bien planificadas, con infraestructura completa, espacios para equipamientos etc.

Por último habría que afirmar que una política de tierras efectiva es la base para hacer concreta las decisiones de los planes en materia de distribución e intensidad de las actividades en los territorios. Y que la organización adecuada de las actividades en el territorio permite disminuir costos de transporte y efectos sobre el medio ambiente y la ejecución de obras y equipamientos que suelen aplazarse para el futuro.

La política de tierras puede ser entonces un instrumento de las políticas fiscales del municipio si se entiende que, entre otros, regula los plusvalores generados en el desarrollo urbano

### c. La inexistencia del régimen del suelo

Los instrumentos para la gestión del suelo no tienen un sustento legal suficientemente sólido que establezca los derechos y deberes de los propietarios como base para el reparto de cargas y beneficios. Esta ausencia mantiene los principios y enunciados propuestos en las leyes y planes, sin instrumentos operativos que los hagan posibles.

Esta poca claridad del régimen de derechos y obligaciones urbanísticas ha

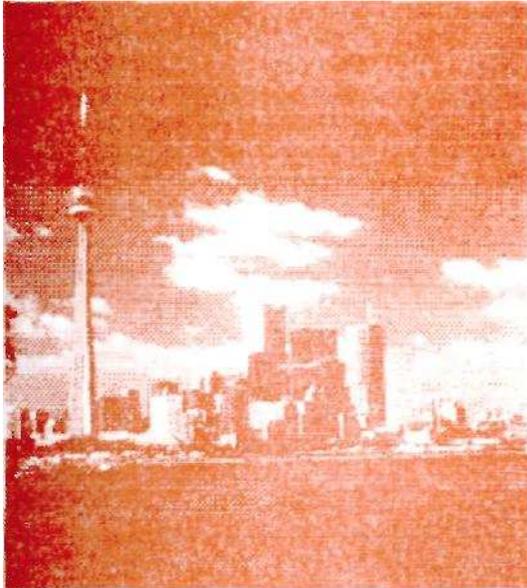
consolidado rasgos especulativos en el modelo de desarrollo urbano: la propiedad inmobiliaria urbana tiende a adquirir derechos y beneficios urbanísticos sin contraprestación en materia de obligaciones para con la ciudad, vinculando de manera intrínseca y natural los derechos urbanísticos a la propiedad del suelo. De allí la relativa libertad con que han actuado los agentes privados (y aún los públicos).

Así, se ha generado un esquema de desarrollo urbano inequitativo e insolidario entre la ciudad y la propiedad que no ha sido confrontado por la acción pública ni por el planeamiento. El planeamiento urbanístico en Colombia, a pesar de su aparente complejización con los temas económicos, sociales, ambientales, físicos, administrativos y fiscales, debilitó considerablemente el manejo del suelo, un tema fundamental y estratégico en las actuaciones urbanísticas y en las regulaciones que afectan a todos los agentes actuantes en el desarrollo urbano.

Si se acepta que el contenido del plan urbanístico es, en esencia, una serie de afectaciones sobre el suelo, con arreglo a unos objetivos de desarrollo económico, social y territorial, se advierte que cuatro problemas que como se dijo atrás, son elementos insustituibles para poner en práctica una política de tierras eficaz, escaparon a la reflexión y a la actuación urbanística del Estado nacional, las ciudades y los municipios. De esta manera, no se adoptaron las medidas legales y los instrumentos que pudieran hacer efectivos:

i) Los derechos y deberes urbanísticos como fundamento del plan y su gestión. La inexistencia del principio de que todo derecho urbanístico genera a quien se le concede una obligación correspondiente con el esfuerzo social invertido en él;

desarrollo urbano", se ha traducido en la total resistencia a reconocer a la sociedad la participación en los plusvalores que se generan por la acción pública y de otra parte, el reconocimiento de la discrecionalidad absoluta a la propiedad para ejecutar a conveniencia las decisiones del planeamiento. Con estas bases fue imposible hacer efectivo el reparto equitativo de las cargas y los beneficios.



Las ciudades se han abstenido de participar en uno de los recursos vitales para su desarrollo y financiamiento y transfieren la totalidad de los plusvalores que se generan con su acción urbanística a los propietarios del suelo. Así las administraciones locales conceden derechos urbanísticos a suelos rurales sin ninguna obligación de desarrollarlos en tiempos y bajo condiciones urbanísticas mínimas. A través de la modificación de los perímetros urbanos se producen valorizaciones que captan privadamente los propietarios de los terrenos incorporados, sin invertir ningún esfuerzo en la habilitación de estos suelos. Igual sucede con el otorgamiento de nuevos derechos urbanísticos a los suelos ya edificados, mediante el incremento de usos, densidades y beneficios de edificabilidad, trasladando a la ciudad las obligaciones de regenerar las vías, aumentar la capacidad de la infraestructura, obtener suelos y construir nuevos espacios libres y equipamientos.

ii) Los mecanismos para corregir las inequidades que las decisiones del planeamiento producen inevitablemente entre quienes poseen el suelo, puesto que los derechos y las obligaciones urbanísticas no son homogéneas, ni se pueden otorgar homogéneamente a todos los predios. Estos mecanismos crean las condiciones para una gestión asociada de los propietarios, con lo cual se supera la irracionalidad de un desarrollo urbano sometido a las temporalidades, las iniciativas y las características de los predios y actuaciones individuales. Este tema central para un desarrollo urbano racionalizado y eficiente no fue abordado<sup>12</sup>.

iii) Los mecanismos para obtener el suelo público donde se debe localizar las infraestructuras, los espacios colectivos y los equipamientos municipales, que permita sustituir el mecanismo de las cesiones para los sistemas locales básicos (vías locales, zonas verdes y equipamiento comunal de cada urbanización) y la compra del suelo para los sistemas generales de la ciudad (sistema vial arterial, infraestructura para transporte y de redes maestras de servicios, espacios libres y equipamientos colectivos de escala municipal o regional), que ha significado cada vez mayores erogaciones para las administraciones locales.

iv) El pacto social sobre el uso del territorio a largo plazo y el consecuente régimen de obligaciones y derechos de la sociedad y de los propietarios, que sustenta el plan, como base para resolver la contradicción inevitable que las decisiones del plan generan entre el interés público y el interés privado. Ahora bien, en tanto el planeamiento es por esencia una función pública, debe abordar y tramitar ese conflicto, a través de un acuerdo, o un pacto social,.

<sup>12</sup> Por el contrario, en Colombia se ha aceptado como principio práctico la prevalencia de la inequidad, que se tramita por la vía de la presión sobre quien redacta el plan y la entidad que lo ejecuta.

El efecto de que la planeación urbanística no haya abordado la solución de estos cuatro problemas centrales, - la participación en el plusvalor, la corrección de inequidades y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios, la obtención del suelo afectado al uso público y el pacto ciudadano solidario y obligante con la ciudad- hizo prevalecer la inequidad, la gestión individual, la apropiación privada del esfuerzo social y la responsabilidad exclusiva del municipio con las cargas del desarrollo urbano. Que llevó a una situación de grandes precariedades y desigualdades en la producción del espacio urbano.

### ***La debilidad de la planeación y la cultura Urbanística***

Las ciudades colombianas no han podido consolidar un sistema de planeación urbanística que pudiera dar respuesta a los problemas del desarrollo urbano, a pesar de que hace más de 50 años se han adoptado leyes y obligaciones en la materia. No se ha logrado concretar las intenciones propuestas y se han producido contrario un alejamiento cada vez mayor

entre el desarrollo urbano y las propuestas

de los planes. En las últimas décadas se ha pasado de reclamar más planeación para ordenar y canalizar el desarrollo urbano de las ciudades, a pensar en su total inutilidad, como un producto clásico de tecnócratas que no tiene ningún nexo con la realidad.

[a ley 88 de 1947 adoptó el plan regulador y de los sucesivos cambios introducidos al marco legal y las figuras de planeación en 1978 (Ley 61/78 - plan integral de desarrollo - PID) y en 1989 por la reforma urbana ( ley 9 de 1989 - plan de desarrollo municipal- PDM).

de las ciudades colombianas. Un cuestionamiento que tiene raíces lógicas en la poca incidencia que han tenido los planes urbanos en el desarrollo de las ciudades y la existencia de otros instrumentos para ordenar y canalizar la inversión de las entidades públicas en la ciudad: planes de inversión y presupuestos municipales con amplia autonomía frente al plan. Las experiencias recientes muestran un acentuado debilitamiento de la planeación urbanística; los planes que tienden a ser reemplazados por el llamado "código de urbanismo", conjunto de normas volumétricas y de uso para controlar los desarrollos privados.

Se ha producido una ruptura entre el plan y el propio proceso de constitución de la ciudad, que se desarrolla independientemente de los preceptos o Intenciones propuestas en los planes y que sigue, cada vez con mayor cercanía los mandatos del mercado inmobiliario. Esta

ruptura se manifiesta en la concepción del plan como un ejercicio que no supera el

nivel puramente formal y que se realiza más por la exigencia de la ley y la costumbre, que por la certeza de sus bondades como instrumento del "gobierno" de la ciudad. De tal manera que ante los ojos de la administración pública y de la ciudadanía.

el plan aparece como un instrumento prácticamente inútil para el funcionamiento de la ciudad. Esta condición crítica de la planeación no puede explicarse por una simple falta de legislación o de situación coyuntural. Es producto de un largo proceso ocurrido en las últimas dos décadas durante las cuales se dio un énfasis marcado de la planeación de los aspectos

económicos y sociales del desarrollo dentro de la cual el ordenamiento urbano y su planteamiento quedaron sumergidas.

El recorrido aparentemente exitoso entre la planeación de los elementos físicos y la planeación integral del desarrollo

municipal muestra, por el contrario, una pérdida de identidad del planeamiento urbanístico dentro de la planeación del desarrollo que se impuso en el país en la década de los años 60. El resultado de esta experiencia fue la pérdida del conocimiento y las herramientas desarrolladas en los años anteriores y la confusión conceptual y técnica sobre los contenidos del plan y la planeación<sup>13</sup>,

Desde la década de los 70, ha predominado en Colombia una noción de planeación a través de la cual se pretende orientar la intervención del Estado en un amplio espectro de materias integralmente articuladas, que disolvió la especificidad de planear lo urbano, incorporándolo a la noción de planear el desarrollo. En este contexto el planeamiento urbano fue reducido a ser quizás "uno de los sectores de inversión", dentro del esquema que primaba en esta noción integral. El manejo sectorial de los programas urbanos consecuente con el tipo de planeación propuesta, permitió que el planeamiento de la ciudad y la gestión del plan perdieran importancia frente a la autonomía y fuerza de las empresas de servicios públicos, que manejaban sectores fácilmente integrables al tipo de plan, con metas y objetivos en el tiempo.

En este proceso de descomposición del planeamiento urbano se incorporó al plan gran cantidad de variables socioeconómicas imposibles de traducir en términos espaciales y, al mismo tiempo, se

<sup>2</sup> Un tipo de planeación con énfasis en lo económico, que surgió bajo los auspicios de la CEPAL y el DNP en la década de los años 60, que intentó reproducir sin ningún éxito ni lógica, la metodología y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo en cada una de las ciudades.

<sup>13</sup> Un análisis completo de este proceso de pérdida de identidad de la planeación puede encontrarse en el texto de José Solazar y Juan Carlos del Castillo "La planeación urbanística en Colombia: balance y perspectivas", Bogotá, 1995, en publicación.

perdieron las variables de mayor incidencia en el ordenamiento físico de la ciudad: clasificación del suelo, afectación al uso público, definición de la actuación pública, programación del desarrollo. Así, por ejemplo, la gestión del suelo es un insumo fundamental que no se ha incorporado al planeamiento, sin el cual es muy difícil llevar a la práctica los planteamientos de ordenamiento urbano, tal como lo demuestra la experiencia internacional.

Al examinar con rigor la evolución de la planeación urbanística y la gestión del suelo en Colombia, no exclusivamente en el marco abstracto de sus formulaciones doctrinales ni sus expresiones jurídicas, sino dentro de la relación planeación-actuación urbanística, se advierten las siguientes características predominantes:

i) Un profundo debilitamiento de la actuación pública en el desarrollo urbano, en lugar de su fortalecimiento como era de esperarse con las ideas de liderazgo y protagonismo de la administración local en los temas del desarrollo "integral" del municipio.

ii) El predominio de la intervención sectorial y descoordinada. La misma planeación urbana se ha convertido en una actividad sectorial de las administraciones locales.

iii) Las actuaciones urbanísticas de los agentes sociales son cada vez menos coordinadas y encausadas por el plan, obrando cada cual según su propia lógica.

iv) El manejo del suelo y el territorio) y las formas de usufructuarlo, fundamentos indiscutibles de una política que repercute en el planeamiento, han escapado a un acuerdo social. Se fueron debilitando para ser tratados por la vía de la competencia y los mecanismos del mercado. Se generó así un gran vacío en lo relativo a un régimen de obligaciones y derechos sobre el suelo<sup>4</sup>.

Posiblemente a causa de la presión que ha existido para que el tema del suelo y el uso del

Por ésto se puede afirmar que la "cultura del Plan" que tuvo su primer impulso en Colombia alrededor del problema de lo urbano conformó una tradición que se interrumpió drásticamente y perdió todo contacto con las innovaciones metodológicas y conceptuales que el urbanismo y las ciencias sociales (la economía, la sociología y la geografía urbanas) produjeron sobre el tema, a tal punto, que la propia noción de "planeamiento urbanístico" desapareció totalmente de la literatura y de los documentos oficiales y hoy se considera extraña y superflua.

En Colombia, el debate - inagotable por lo demás- sobre las formas cambiantes en que interactúan y se relacionan los grandes factores del desarrollo contemporáneo -entre ellos el espacio urbano y el territorio-dejó de alimentarse. La rígida visión estructural a través de la cual se definieron las jerarquías y las dependencias entre estos factores, tiene aún un peso considerable en el debate cultural contemporáneo. Por ello, las relaciones entre el desarrollo económico-social y el desarrollo urbano-territorial, por ejemplo, dejaron de ser problemas del conocimiento y de la acción del Estado y aún hoy perviven como

anacronismos las mismas interpretaciones sobre jerarquías y relaciones estructurales inamovibles.

La ruptura con la cultura naciente sobre la espacialidad y el territorio, aunque limitada, impidió que se abordaran con suficiencia los nuevos fenómenos espaciales que generó el crecimiento urbano: la conurbación de áreas urbanas, las transformaciones internas de la ciudad, las nuevas demandas por espacios de una sociedad en proceso de transformación, en fin el conjunto de problemas estructurales que se asumen sin la consistencia necesaria.

Esta situación ha tendido a producir una crisis municipal ante la imposibilidad de asumir el costo que representa adquirir el suelo público y construir la totalidad de los equipamientos, con el consecuente atraso de los programas de vivienda de interés social, infraestructura básica y equipamientos y la reducción de los horizontes de planeamiento. Mientras tanto, los problemas de las ciudades se hacen cada vez más protuberantes y graves; los nuevos desarrollos empeoran aún más la situación crítica de las periferias pobres de las ciudades y los centros urbanos sufren procesos irreversibles de deterioro físico y ambiental.