

La reforma urbana en América Latina

MARCOS KAPLAN

(Conclusión)

PROYECTOS DE REFORMA URBANA EN COLOMBIA

El tipo analizado de reforma urbana aparente en régimen de conservación del *statu quo* se presenta en América Latina como manifestación sintética e implícita de las políticas de intervencionismo, dirigismo o planificación incipiente del Estado en lo general y en lo específicamente referente a los problemas de la crisis urbana. Desde el punto de vista formalmente legislativo, uno de los pocos casos de intento de reforma urbana institucionalizada se da en Colombia. Desde 1966 son presentados al Congreso varios proyectos, ninguno de los cuales fue sancionado hasta el momento de escribir estas líneas. A continuación se hace referencia al último de ellos, presentado en 1970 por el Gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Económico.⁵

En los fundamentos del proyecto se reconoce que, por una parte, el Estado no ha desempeñado un papel regulador respecto al suelo urbano, y se orientó hacia una solución del déficit cuantitativo de vivienda para resolverlo sólo parcialmente, dado que las necesidades acumuladas crecen a ritmo superior. Los municipios, dotados de instrumentos legales (Ley 81 de 1960), por el impacto de las presiones políticas y por la propia negligencia, no realizan ninguna reforma urbana. Por otra parte, el sector privado ha buscado sólo la rentabilidad a través de soluciones tendientes a proveer de vivienda a las clases de medianos y altos ingresos. En definitiva se ha agravado permanentemente la situación social urbana, manifestada en déficit cuantitativo de vivienda y servicios, especulación y altos precios de la tierra, falta de recursos financieros adecuados, proliferación de soluciones ilegales, deterioro de zonas urbanas centrales.

A partir de este diagnóstico escueto y superficial, los objeti-

vos atribuidos al Proyecto de Ley de Reforma Urbana son los siguientes (artículos 1 y 2):

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

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

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

El Consejo Nacional estará integrado por los ministros de Desarrollo Económico, de Hacienda y Crédito Público y de Obras Públicas, por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y por un representante de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (art. 4).

El Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (antes

Nota: La primera parte de este ensayo, en la que se presenta una caracterización y un análisis de conjunto de los problemas de la reforma urbana en América Latina, se publicó en *Comercio Exterior*, México, junio de 1972, pp. 534-540. En esta segunda y última parte se examinan detalladamente las experiencias de Colombia, Bolivia y Cuba. Se ha mantenido la numeración progresiva de las notas de pie de página. [N. de la R.]

⁵ República de Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico, "Proyecto de Ley sobre Reforma Urbana", presentado por el ministro de Desarrollo Económico, Dr. Jorge Valencia Jaramillo, a la consideración de la H. Cámara de Representantes, en sesión celebrada el día 22 de octubre de 1970, Oficina de Divulgación del Ministerio de Desarrollo Económico, noviembre de 1970.

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

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

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

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

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

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

Los Bonos de Vivienda y Ahorro que actualmente emite el Instituto tendrán plazos y tasas de amortización diferentes, de acuerdo a la nueva política que pretende cumplir el proyecto de ley. Cuando sea necesario aumentar el ahorro para la construcción de viviendas de interés social, podrán aumentarse las tasas de interés a fin de que los bonos tengan ventajas similares a los demás bonos que el gobierno coloca en el mercado de capitales. En los casos de expropiación, los bonos podrán emitirse con tasas de interés bajas, adecuadas a tales condiciones. El Instituto destinará los bonos a la adquisición de inmuebles, la garantía de préstamos y descuentos que obtenga en el Banco Central Hipotecario y de otros préstamos y operaciones financieras que realice (arts. 15, 17, 18 y 19).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b] No se fijan ganancias topes a los promotores de urbanizaciones privadas para los sectores con ingresos medios, que estarán

por debajo del nivel de aplicabilidad del impuesto a la propiedad suntuaria. Dichos promotores son alentados con financiaci3nes internas (art. 21).

c] La insistencia en la actualizaci3n peri3dica de los avalúos (art. 44) autoriza a presumir una mayor recaudaci3n tributaria, pero tambi3n un incremento del valor de la propiedad para su adquisici3n directa o por expropiaci3n.

d] El impuesto de desarrollo urbano tiene muchas excepciones innecesarias y no crea la obligatoriedad de construir, manteniendo numerosos lotes que por su superficie no ser3n afectados.

e] La ley proyectada permite y amplía el campo de manobra para los propietarios y promotores implicados en la especulaci3n; no garantiza un volumen adecuado de construcci3n de viviendas y de provisi3n de servicios; no instituye una real intervenci3n reguladora en el mercado de terrenos.

f] La situaci3n generalizada de desempleo y subempleo, y la consiguiente incapacidad para adquirir un lote y una vivienda y para pagar impuestos y tasas, no encuentra soluciones ni paliativos parciales en el texto de la ley.

UN CASO INTERMEDIO: CONTEXTO
REVOLUCIONARIO Y REFORMA URBANA
EN BOLIVIA

Entre el tipo de reforma urbana aparente y el de reforma urbana estructural, es pertinente considerar un caso intermedio particular, el de Bolivia. En este pa3s, a partir de 1952, se intenta y se frustra una pol3tica de reforma urbana que emerge y evoluciona a partir de un proyecto revolucionario de origen que cristaliza en una variante particular de populismo desarrollista. Apenas producida la Revoluci3n de abril de 1952, e instalado en el poder el presidente V3ctor Paz Estenssoro, se producen importantes medidas de reforma en el agro y en la propiedad de las minas, pero transcurren dos a3os antes de dictarse medidas similares en el 3mbito urbano.

El Decreto Nacional No. 3679, del 25 de marzo de 1954, determina que ninguna propiedad privada urbana en manos de una sola persona puede superar una extensi3n de 10 000 m². Los propietarios de uno o varios lotes con una superficie total mayor pueden elegir su ubicaci3n hasta completar la extensi3n estipulada.

El Decreto-Ley No. 3819, del 27 de agosto de 1954, sobre expropiaciones urbanas, se aplica a todas las propiedades no edificadas comprendidas en los radios urbanos de las capitales de departamentos, mayores de 10 000 m² (art. 1). El propietario tiene derecho inafectable sobre una extensi3n de 10 000 m² con la facultad de escoger la parte que m3s le convenga (art. 2). Los establecimientos educativos, industriales, lecheros, deportivos, sanatorios y cl3nicas, de aeronavegaci3n y ferroviarios y de asistencia social, podr3n conservar extensiones mayores seg3n las necesidades que tengan para desarrollar sus actividades (art. 3). Las propiedades suburbanas se registrar3n por el Decreto-Ley 3464 de reforma agraria (art. 2).

Las expropiaciones de tierras que resultaren excedentes y sobrantes son declaradas de necesidad y utilidad p3blica en favor de las municipalidades (art. 4). Estas pueden transferirlas en venta a obreros y elementos de la clase media que no posean bienes inmuebles urbanos, considerados individualmente o agrupados en federaciones, sindicatos, asociaciones o meras depen-

dencias p3blicas (art. 5). Las municipalidades reglamentar3n la forma, el precio y las condiciones de venta y distribuci3n (art. 9).

Los alcaldes municipales de las capitales de departamentos, previo levantamiento planim3trico, deben proceder a tramitar las expropiaciones de las tierras sobrantes o excedentes (art. 8), cuyo valor y forma de indemnizaci3n se determinar3n de acuerdo al Decreto Nacional 3679 (art. 6).

El Decreto No. 3819 contempla la situaci3n de campesinos que ocupan arriendos (art. 7), y de las propiedades que parcialmente quedan afectadas por este decreto y en parte por el de reforma agraria (art. 10).

El proceso hist3rico iniciado en 1952 alcanz3 a modificar profundamente las tradicionales estructuras socioecon3micas, culturales, ideol3gicas y pol3ticas de Bolivia. No fue suficiente sin embargo para promover y mantener un proceso ininterrumpido y sistem3tico de crecimiento econ3mico, igualaci3n generalizada de posibilidades sociales y culturales, democratizaci3n, estabilidad pol3tica e incremento de la autonom3a externa. Las limitaciones y deficiencias generales del proceso y de sus resultados han incidido en la aplicaci3n y los logros de la reforma urbana propuesta.⁶

a) La carencia o insuficiencia de planes y estudios ha determinado una arbitraria delimitaci3n de los radios urbanos, que pronto resultan muy reducidos en ciudades que justamente en este per3odo comienzan a crecer aceleradamente.

b) El Decreto s3lo se aplic3 en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En estas ciudades, los terrenos afectados han representado superficies insignificantes de las 3reas urbanas, y beneficiado a una poblaci3n reducida. Los lotes aprobados y sin construir o semiconstruidos no han sido afectados. Las expropiaciones en otras capitales de departamentos han sido escasas. En general, las medidas de expropiaci3n aplicadas han sido inconsistentes y se han visto modificadas por la sucesi3n de gobiernos en condiciones de alta inestabilidad pol3tica.

c) El desarrollo econ3mico fue insuficiente para financiar los programas de vivienda y de servicios urbanos que alcanzaron a formularse. Los planes de viviendas econ3micas del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) resultaron inalcanzables para la gran mayor3a de la poblaci3n urbana.

d) No se impidi3 la fragmentaci3n de los terrenos, la especulaci3n fuera de los radios urbanos, el r3pido incremento del valor de los terrenos.

e) Se ha carecido de un criterio org3nico respecto al uso de las propiedades expropiadas y de las ocupaciones clandestinas e ilegales que tendieron a incrementarse, como evidente s3ntoma de un desequilibrio estructural no resuelto.

f) Las deficiencias t3cnicas y jur3dicas impidieron la realizaci3n de los relevamientos necesarios y el registro de numerosos propietarios nuevos, as3 como la provisi3n de asistencia t3cnica a los grupos y sindicatos a los que se entregaron terrenos.

La evaluaci3n de los resultados de la pol3tica de reforma urbana aplicada a partir de 1954 surge y se completa sobre todo a trav3s de las constataciones referentes a la situaci3n actual.

⁶ Ver Hardoy, *op. cit.*, y *Primer Congreso Nacional de Arquitectos de Bolivia*, La Paz, del 11 al 14 de diciembre de 1970, mimeografiado, 122 pp.

El diagnóstico oficial del gobierno boliviano,⁷ hacia el año 1970, permite comprobar que:

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

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

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

"...En relación al tercer nivel —equipamiento comunitario— hasta el presente no se ha prestado la debida atención, ni se han destinado los recursos suficientes, a la edificación en términos de facilidades educacionales, sanitarias y otras, sujetas a un análisis adecuado respecto a su localización, capacidad, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFORMA URBANA ESTRUCTURAL EN SENTIDO ESTRICTO Y PROYECTO REVOLUCIONARIO

Este segundo tipo polar de reforma urbana ha sido posible en América Latina solamente a través de la experiencia emergente de la Revolución y del régimen revolucionario que se instaura en Cuba a partir de 1959.⁸

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

⁷ República de Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, *Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991*, La Paz, 1970, tomo II, pp. 543-46.

⁸ Para una excelente evaluación crítica de la Revolución cubana, véase K. S. Karol, *Les Guérilleros au Pouvoir. L'Itinéraire Politique de la Révolution Cubaine*, Robert Laffont, París, 1970.

trario la concreción de conquistas irreversibles en las estructuras urbanas y regionales y en la fisonomía espacial del país en su conjunto.

¿Quién promueve, instrumenta y controla la reforma urbana?

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

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

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

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

¿Qué problemática se diagnostica y cómo?

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

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

"1. Una enorme concentración en un área metropolitana, la Gran Habana; 2. Una inexistencia de poblaciones intermedias entre la capital y el siguiente centro urbano de importancia, Santiago de Cuba, cuya población entre 1943 y 1967 constituía entre un 12% y un 15% del tamaño de la capital; 3. Una gran dispersión de la población urbana: 216 localidades de 1 000 a 20 000 habitantes que representaba, en 1953, aproximadamente el 17% de la población total; 4. Una progresiva concentración de la población urbana en los núcleos comparativamente medianos y grandes; aproximadamente un 14% de población estaba distribuida en 21 núcleos cuyo tamaño oscilaba entre 20 000 y 499 999; 5. El predominio de población rural dispersa; 6. La ausencia de comunidades propiamente dichas y el predominio de la vivienda campesina aislada; 7. La existencia del pueblo especializado adscrito a la central azucarera, el batey, con población móvil y carencia de servicios comunales; 8. Una red de comunicaciones deformada por la especialización de la economía exportadora relacionando casi únicamente a los pueblos y a las ciudades vinculados a la explotación de caña y a la distribución del azúcar, o sea, a los puertos y a las ciudades principales."

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

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

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

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

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

d) Las exigencias que ambas reformas plantean en términos de cuantiosas inversiones y de una situación inicial caracterizada por la insuficiencia de recursos materiales, financieros y humanos.

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

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

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

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

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

a) Debe contribuir a suprimir los obstáculos socioeconómicos, culturales y políticos provenientes de las estructuras y dinámicas internas y externas que se ha heredado, y sobre todo

del régimen de control, de creación y de uso de los recursos, la riqueza y el poder.

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

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

d) La nueva estructuración territorial que se busca debe tender al aumento y al mejor uso de los recursos. Las ciudades deberán irse adaptando a nuevas y complejas funciones, y por lo tanto deben cambiar en sus características socioeconómicas, culturales y políticas. Ello lleva al establecimiento de normas referidas al control del crecimiento físico y de la configuración interna de las ciudades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organización político-administrativa de la planificación

La planificación cubana abarca 4 ámbitos:

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

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

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

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

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

En este sistema, la administración es descentralizada para fines de mayor participación. En un papel de planificación intermedia, las provincias tienen tareas de coordinación y

promoción de sectores económicos organizados horizontalmente (*v.gr.*: la agricultura). En el nivel siguiente, el país está dividido en regiones (actualmente 55), que actúan como unidades de coordinación de las unidades estadísticas, administrativas y de ejecución, fundamentalmente en relación a los problemas agrícolas.

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

Consecuencias urbano-regionales de la reforma agraria

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

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

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

c) Se redefine el sistema jerárquico de núcleos de población, según tamaño, desarrollo, servicios y área de influencia, y se revitalizan los núcleos existentes mediante la diversificación de sus funciones y la extensión de sus radios de influencia, en lo administrativo y en la prestación de servicios. La nueva red de núcleos comienza a funcionar como sistema de unidades interdependientes.

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

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

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

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

Otros aspectos de la política urbana

La política oficial tendiente a la descentralización demográfica y económica, a la introducción de un nuevo equilibrio regional y

a la mejor utilización de los recursos humanos y naturales, se materializa en el Plan de Desarrollo de la Provincia de Oriente, en el Plan para el Area Metropolitana de La Habana y en otros proyectos regionales de menor escala, frecuentemente destinados al aumento de la producción en un área.

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

Legislación de reforma urbana

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

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

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

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

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

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

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

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

La Ley establece la forma de fijación de los precios de

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

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

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

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

Resultados de la reforma urbana de Cuba

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

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

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

c) Se han corregido muchos de los defectos tradicionales en las ciudades cubanas, en lo referente a la falta de nitidez de los límites físicos, superficies semiconstruidas o afectadas por usos urbanos y suburbanos entremezclados. Se ha impuesto el control público de los terrenos urbanos y suburbanos, definido la orientación del crecimiento físico de las ciudades, y procedido al agrupamiento de la vivienda y a una mejor utilización de los servicios en barrios parcialmente construidos. Los servicios rurales se han acercado a los de las ciudades.

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

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

Toda estrategia de desarrollo urbano que se formula y se intenta ejecutar en las dramáticas condiciones vigentes en la región, no puede implicar la aceptación pasiva de la inevitabilidad de un futuro concebido como mera extrapolación agravada de la situación actual. Una estrategia alternativa digna de ese nombre, y de una adhesión colectiva que le otorgue posibilidades de existencia y operatividad, supone ante todo el reconocimiento de la necesidad de una acción deliberada, racional y enérgica, fundada en la crítica del pasado y del presente, y en una determinada visión del futuro.

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

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