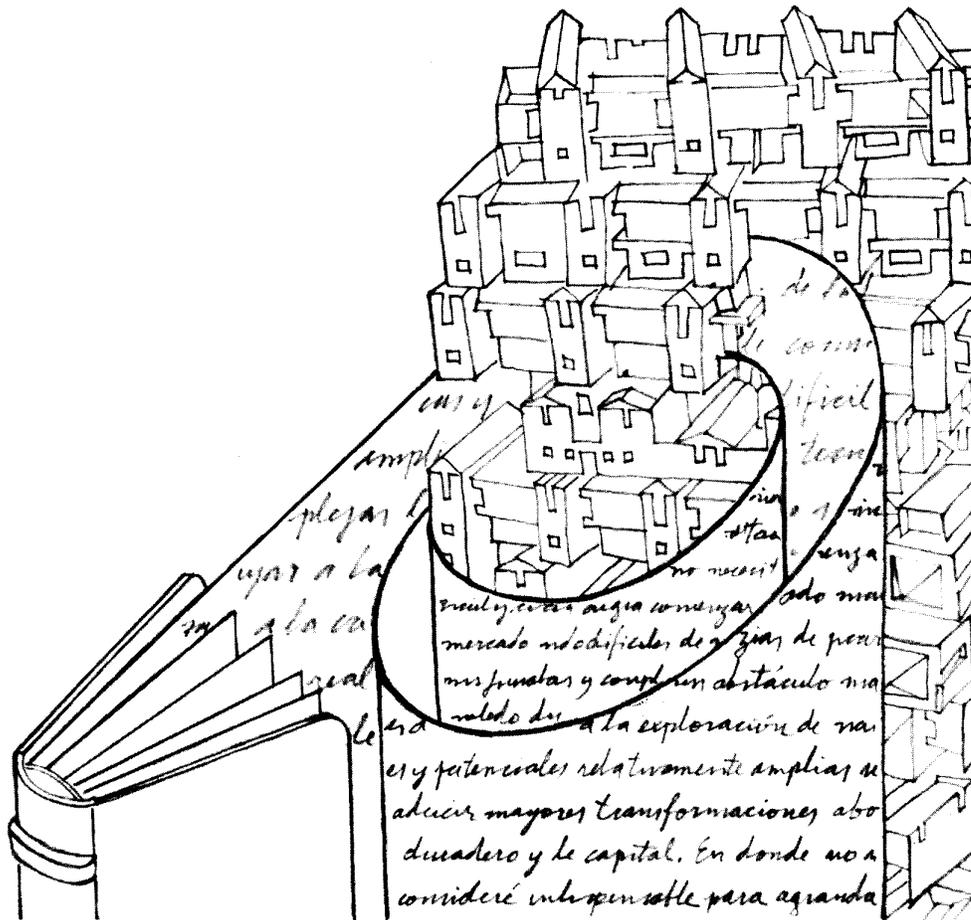


Ordenamiento jurídico y ordenamiento urbano*

María Mercedes Maldonado Copello**

tema especial



* Este artículo, escrito en marzo de 1999, es producto del trabajo de investigación "Derecho a la ciudad y procesos de producción normativa en Colombia", que dirige Etienne Le Roy, y que cuenta con el apoyo financiero de Colciencias.

** Abogada, candidata al doctorado en urbanismo, Université Paris XII, Val de Marne. Vinculada al Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris I, Panthéon Sorbonne.

RESUMEN

ORDENAMIENTO JURÍDICO Y ORDENAMIENTO URBANO

Luego de una revisión general a la discusión acerca de las transformaciones de la regulación jurídica, desde la perspectiva de la crisis de la modernidad jurídica —basada en particular en la literatura francesa—, y sobre el tema de los cambios operados en los países centrales en relación con las concepciones y prácticas del urbanismo —en su acepción de planeación u ordenamiento urbano—, se examinan los procesos de producción de la norma estatal en materia de ordenamiento urbano en Colombia, a lo largo del siglo XX.

ABSTRACT

LEGAL RESTRUCTURING AND URBAN RESTRUCTURING

This article examines the process of the development of urban legislation in Colombia throughout the twentieth century. The analysis is based on a general review of the discussions concerning the transformations of the law from the perspective of the crisis of modernity —particularly based on French scholarship and literature—, and about the changes performed in developing countries with regard to conceptions and practices of urban planning and organization.

Introducción

El derecho y la planificación, materias base de este artículo, tienen en común la aspiración de ser instrumentos de orientación para ordenar los procesos sociales. Nos valdremos de una noción de ordenamiento que hace referencia en particular al territorio o al suelo urbano, que remite al conjunto de relaciones sociales que tiene por soporte la tierra y que está incidido por factores económicos —las condiciones de extracción de la renta del suelo—, jurídicos —las formas de apropiación, los mecanismos de control y las formas de resolución de conflictos que de ellas se derivan— y técnicos —la planificación o el ordenamiento—.

En particular, este artículo se propone examinar la relación entre estos dos últimos factores, lo que equivale a la respuesta que desde el derecho estatal se ha dado en Colombia a la práctica del urbanismo —en su acepción de planeación u ordenamiento urbano— en la búsqueda de su objetivo más global: orientar el crecimiento y las transformaciones urbanas y lograr una ciudad mejor.

Con este propósito se adoptará una definición convencional y restringida de *ordenamiento jurídico*, en tanto derecho estatal asumido como el conjunto de normas generales y abstractas destinadas a proteger los derechos del individuo y a hacer cumplir los deberes correlativos que toda persona debe acatar para asegurar la expresión plena y total de los derechos de las demás. Como *urbanismo* se entenderá el conjunto de actividades e intervenciones desarrolladas por el Estado en el territorio, sea éste construido, urbanizable o construable. Por supuesto, ninguna de estas dos no-

ciones se agota ni se explica por completo en estas definiciones, propuestas sólo con el fin de facilitar el análisis a desarrollar.

Se hará una revisión teórica general a partir de dos ejes: el primero, los cambios en las percepciones y en las prácticas del derecho y del urbanismo, desde el discurso derivado de la crítica a la modernidad y el surgimiento de nuevos paradigmas científicos; el segundo, la incidencia sobre la producción de la norma jurídica o la intervención pública en la gestión urbana, derivada de las transformaciones del Estado (el tránsito del Estado liberal al Estado benefactor¹ y el retorno de la ideología liberal y sus propuestas de desreglamentación). Aunque no se pretende en modo alguno equiparar su carácter, su papel o su importancia social, el derecho y el urbanismo, en cuanto instituciones o prácticas que participan de las concepciones y representaciones propias de la modernidad, comparten una pretensión de universalidad, la búsqueda del orden y de la coherencia. Pero, a la vez, operan como canales de movilización de intereses, consensos y proyectos sociales, y expresan formas de construcción de valores colectivos.

El artículo se divide en tres partes: la primera esboza una síntesis de los análisis más representativos desarrollados por la literatura europea, sobre todo por la de influencia francesa, relacionados con la crisis de la modernidad jurídica y las transformaciones del derecho; la segunda desarrolla un ejercicio similar con respecto a las distintas concepciones y propuestas del urbanismo; y la tercera describe la evolución de la legislación colombiana en materia de ordenamiento urbano, a lo largo del siglo XX.

¹ Como realidad o como modelo, en el caso de países como Colombia.

² Este aparte es el resumen de un reciente artículo de Jacques Chevallier (1998), "Vers un droit postmoderne?", introducción al libro *Les transformations de la régulation juridique*. El texto revisa la literatura reciente sobre el tema, permitiendo un acercamiento a su estado del arte, compatible con los propósitos de este artículo. Para profundizar en el tema, los autores más interesantes son Arnaud (1998); Delmas-Marty (1994 y 1986); Le Roy (1998); Kerchove y Ost (1992 y 1988); y Sousa Santos (1991).

³ Según el autor en quien nos apoyamos, se opera un tránsito hacia una hipermodernidad.

territorios

El derecho: ¿ruptura o agudización de la modernidad?

La sociedad moderna concibe el derecho como el mecanismo privilegiado para orientar, encauzar y regular las relaciones sociales, es decir, como un elemento que permite armonizar la acción de los elementos constitutivos de la sociedad. Esta concepción llega a conducir, incluso, a un fetichismo de la forma jurídica, en el cual hay una tendencia a considerar que la norma jurídica, por sí misma, es capaz de hacer que suceda lo que enuncia. El derecho moderno se construye bajo el signo de la razón y se asume en términos de totalidad coherente y de "orden" unitario. De ahí, la noción de derecho a la que nos ha habituado la dogmática jurídica, en tanto conjunto lógico-formal de reglas jurídicas, cuyas características fundamentales son la sistematicidad, la generalidad, la unidad y la coherencia. (Chevallier, 1998; Arnaud y Fariñas Dulce, 1998). También se atribuye al derecho una idea de estabilidad, ligada a una supuesta permanencia de las normas jurídicas que permite al individuo conocer las reglas que le serán aplicadas y prever las consecuencias de sus actos. La cultura Occidental percibe el derecho como un orden sagrado, proyección de una razón trascendente, depositario del saber y fuente de todo poder. Más aún, la realización del ideal democrático lo constituye en expresión de una voluntad colectiva (de una nación o de un pueblo). La ley se convierte así en una palabra en la que cada uno puede reconocerse, porque ha estado presente, de manera directa o indirecta, en su elaboración. (Chevallier, 1998).

En tanto el derecho tiene como uno de sus propósitos preservar la igualdad de los individuos en sus relaciones mutuas o con el grupo al cual pertenecen, es asumido como instrumento de justicia y progreso. La figura del individuo es otro de los pilares del derecho moderno; la teoría de los derechos subjetivos, en la que el derecho es percibido como un dispositivo de protección frente al poder, bajo el supuesto de que todos los individuos son titulares de derechos oponibles al Estado, otorga a tal figura un lugar central en la organización social.

El derecho es a la vez expresión y vector de la modernidad, es decir, que no sólo es trabajado por los valores y representaciones inherentes a la modernidad, sino que, en sí mismo, es uno de los principales motores de racionalización de la organización social y política. Por tanto, la decadencia o eclosión del sistema de creencias en el que se apoyaba el derecho es un reflejo y un componente de la crisis de la modernidad.

Las expresiones de este fenómeno son diversas. Aquí sólo se señalarán algunas, de manera muy esquemática². También las interpretaciones son diversas: es claro que la crisis de la modernidad jurídica no significa la muerte del derecho. Solamente anuncia y prepara el tránsito hacia una concepción nueva, cuya singularidad y particularidad aún están en proceso de dilucidación y lectura. Algunos autores o corrientes de pensamiento identifican el proceso en términos de tránsito hacia un derecho posmoderno, asumido como una ruptura con la modernidad, mientras otros estiman que estaríamos ante una profundización de ésta³.

Los primeros adoptan un análisis desde la perspectiva de la complejidad —en tanto paradigma o forma de representación de la realidad—, que concibe al derecho en términos de pluralismo, diversidad y negociación, así como de regulación, flexibilidad y adaptabilidad, por oposición a las concepciones modernas de unidad, jerarquía, coerción, rigidez, estabilidad, simplicidad y certeza⁴. Por su parte, los segundos interpretan los mismos fenómenos como el surgimiento de nuevas formas de racionalización y de juridización o regulación por el derecho⁵.

Manifestaciones de la crisis de la modernidad jurídica

— El derecho ha perdido sus atributos de sistematicidad, generalidad y estabilidad, situación que se traduce en la proliferación de textos que cada vez hacen más difusos los contornos del orden jurídico y perturban crecientemente su estructura. La producción del derecho se rige cada vez menos por una lógica deductiva y, por el contrario, resulta de iniciativas provenientes de múltiples actores que adoptan decisiones a partir de márgenes de apreciación cada vez más amplios.

En ocasiones existe una tendencia a presentar las leyes como textos marco, que dejan al poder Ejecutivo la tarea de definir las condiciones de ejecución de las normas, otorgándole un amplio poder de apreciación de las situaciones concretas; las reglas se vuelven cada vez más parceladas, fragmentadas e inestables. En otras ocasiones, las leyes son textos especiales, detallados, con un contenido técnico muy explícito y con posibilidades de

aplicación estrechamente circunscritas en el tiempo y en el espacio, lo que hace que pierdan cualquier pretensión de universalidad.

— Con el advenimiento del Estado benefactor, el ordenamiento jurídico se vio invadido por múltiples valores y creencias, algunos complementarios, otros contradictorios, que fueron impuestos por diferentes fuerzas políticas y sociales. El derecho tendió a instrumentalizarse, a convertirse en una técnica de gestión, lo que le ha impreso un carácter transitorio y una obsolescencia cada vez mayores (Sousa Santos de 1991, Chevallier, 1998).

— Los lugares de producción de la norma jurídica se han multiplicado. Han surgido diversos espacios jurídicos que actúan simultáneamente en escalas diferentes, local, nacional, mundial. Es decir, además de los presupuestos tradicionales del pluralismo jurídico, que determinan la existencia de diversos sistemas jurídicos al interior de una misma sociedad —como correlato de una pluralidad de grupos sociales (Rouland, 1995)—, se verifica la coexistencia tanto de diferentes reglas de derecho aplicadas a situaciones jurídicas idénticas como de distintos ordenes jurídicos que pretenden regular una misma situación en el seno de un mismo orden jurídico nacional o internacional. A esto se suma la heterogeneidad de representaciones jurídicas nacidas del relativismo cultural⁶ y la multiplicidad de lugares de emergencia de la norma jurídica⁷ (Arnaud, 1997).

— La fuerza de la norma jurídica ya no proviene de su enunciación como un orden obligatorio para todos, sino del consenso del que logre rodearse. A una legitimidad intrínseca, fundada en la representación del derecho

⁴ Delmas-Marty (1994: 284) y Arnaud, op.cit., citados por Chevallier (1998: 31). Para Arnaud, la posmodernidad significaría que todo derecho es relativo, que existe una pluralidad de fuentes, que se impone un retorno al pragmatismo y que ya no es posible abordar el análisis del derecho sin contemplar la complejidad de los procesos de creación de las normas jurídicas.

⁵ Expresada en la creciente extensión o expansión del derecho y en un retorno a la subjetivización.

⁶ Por ejemplo, la pluralidad, según se trate de una u otra sociedad, en la concepción de los derechos humanos.

⁷ Fenómeno denominado específicamente como "poli-centralidad".

⁸ El principal representante de esta línea de pensamiento es F. Hayek, *Droit, législation et liberté*, París, PUF, 1980.

como encarnación de la razón, sucede una legitimidad procedimental, asegurada por los modos de elaboración de la norma. Los procesos de producción normativa son cada vez más largos y complejos y se han convertido en espacios de negociación de múltiples intereses, que tienden a convertir la ley en el producto de un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados. En este sentido, el derecho aparece como resultado de relaciones de fuerza políticas y sociales contingentes, de tal manera que el ideal de justicia que reclamaba pasa a ser un simple medio de legitimación. La negociación en torno a la norma jurídica se cumple por diversos canales:

* La extensión y generalización de los procedimientos de consulta, que en muchas materias y países han sido institucionalizados. Ya no se trata sólo de la clásica intervención indirecta y oculta, a través del *lobby*, sino que, en muchos casos, es incluso reglamentada o abiertamente ejercida.

* La creciente intervención de expertos en la formulación de la ley, promovida por el Estado, que apela a la movilización del conocimiento para buscar nuevas formas de legitimidad y que tiende a hacer de la competencia en el plano profesional el fundamento de la autoridad normativa.

* Los propios ciudadanos se asoman a los procesos de producción de la norma, a través de los procedimientos de encuesta pública, de consulta a la opinión, y se incorporan las técnicas que buscan una participación directa de la población por vía del referéndum o de la consulta organizada.

* En contraste con un derecho concebido como una orden u obligación, con conteni-

dos imperativos, se expiden textos que plasman objetivos —más que posibles, deseables— que fijan directivas, que formulan recomendaciones. Se trata de un derecho impreciso, difuso, indeterminado. La significación de los enunciados jurídicos depende cada vez más de su interpretación, y, en consecuencia, su aplicación es también objeto de nuevas negociaciones y redefiniciones.

* Correlativamente se extienden los procedimientos de contractualización. El derecho ya no reposa tanto sobre su fuerza vinculante de carácter general, sino en el libre acuerdo de voluntades.

Todas estas transformaciones se han articulado a cambios en las concepciones de la intervención y el papel del Estado. A los derechos y garantías clásicas que fijaban límites al Estado, los sucedieron los derechos sociales y económicos, el derecho a exigir algo, ligado a la pertenencia a un grupo, a una categoría social, que se traduce en la capacidad jurídica de demandar algo ante el Estado y supone la intermediación estatal para su realización.

Pero este derecho perdió prontamente credibilidad, a partir de una crítica surgida con el movimiento de desregulación o desreglamentación, que se desarrolló a nivel mundial a partir de la década de 1970. Se argumentó entonces que el derecho ya no podía ser considerado como el garante necesario del progreso, sino como un obstáculo que entrababa el dinamismo de la economía y de la sociedad, e incluso como un instrumento de intervención en las relaciones sociales, inmoral e injusto⁸. No obstante, aunque por mucho tiempo se pensó que la inflación jurídica era un resultado del Estado benefactor —que recurría al

territorios

derecho como un instrumento al servicio del Estado y de las políticas públicas, llamado a seguir la dinámica de la expansión estatal—, la crisis de tal Estado, lejos de entrañar una contracción, ha significado un retorno al derecho, que implica una explosión normativa sin precedentes.

Al reactivarse la visión liberal de un derecho al servicio de la libertad, concebido como dispositivo de protección contra el Estado, el impacto concreto de las políticas de desregulación ha implicado la decadencia de ciertas formas de reglamentación, que ha sido compensada por la emergencia de nuevos soportes y de nuevos terrenos de influencia del ordenamiento jurídico. Diversos fenómenos ilustran la importancia creciente del derecho en la vida social: los actores sociales recurren de manera creciente a los dispositivos de protección jurídica; las reivindicaciones ciudadanas no se dirigen tanto a reclamar ayudas o acciones específicas, sino que persiguen cambios en el aspecto normativo, basados en la condición de generalidad que se reconoce al derecho; se exige que el derecho responda a problemas nuevos⁹; se extienden los campos de responsabilidad administrativa o penal; y el nivel más elevado de la jerarquía de normas, la Constitución Política, tiende a consolidarse con la constitucionalización de los derechos fundamentales y con el surgimiento o la afinación de los controles de constitucionalidad de las leyes, etcétera.

Una última dimensión la constituye el acento que de nuevo se concedió a los derechos subjetivos, congruente con la “absolutización del yo”, característica de la posmodernidad. Los derechos a exigir¹⁰, nacidos del desarrollo del

Estado benefactor, tenían un estatuto ambiguo: en cuanto derechos sociales, se traducían en un poder de exigencia ante el Estado y, por tanto, se mantenían anclados en el individuo. Esta dimensión se clarifica con la multiplicación de este tipo de derechos en la sociedad contemporánea: aunque su reconocimiento tiene pocas implicaciones jurídicas concretas —para Chevallier, refiriéndose al derecho francés, la ilustración más clara de ese derecho declaratorio, proclamador, incluso mágico, son los derechos a la ciudad, a la vivienda y al transporte—, sí tiene un importante valor simbólico que coloca al individuo, titular de derechos subjetivos, como la figura central del universo jurídico.

Los principios de orden se reafirmaron, aunque algunos percibieran este orden como fundado sobre la diversidad, la flexibilidad, la horizontalidad y la coordinación, y fuertemente marcado por la incertidumbre. No es posible dejar de aceptar que estos nuevos atributos del derecho hacen cada vez más difusas sus fronteras, que la norma jurídica tiende a ser englobada en una problemática más amplia de regulación que altera su lógica y crea una compleja interacción entre medios de acción jurídicos y no jurídicos, entre normas jurídicas y técnicas, entre ética y derecho. Pero la visión aparentemente ecléctica de Chevallier es polémica: ¿Es la ruptura con la modernidad más aparente que real? La posmodernidad jurídica, si bien busca romper con los cánones de la dogmática jurídica moderna, no por ello deja de mantenerse fiel a los valores que constituyen la esencia de la modernidad. ¿Es entonces esa amalgama compleja lo que constituye, sin duda, su verdadera especificidad?

⁹ Como la bioética, la protección ambiental o el desarrollo de nuevas tecnologías, por ejemplo.

¹⁰ La expresión en francés es “droits-créances”, literalmente “derechos-acreencias”, derechos a exigir el cumplimiento de algo.

¹¹ Algunos diccionarios de español amplían su definición al “Conjunto de conocimientos y actividades relacionadas con el planeamiento, reformas, ampliación, etc., de las ciudades” (María Moliner, Ed. 1995) o al “Conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana.” (Drake, 1992, vigésima edición). El término “urbanismo” es poco utilizado en inglés. En este idioma se encuentra un conjunto de términos relacionados con él, como “urban studies”, estudios de urbanismo o estudios urbanos, “urban desing” (composición o diseño urbano) y “town-planning” o “city planning” (planificación urbana).

Aunque es innegable el proceso de proliferación de los lugares de emergencia de la norma jurídica, de explosión normativa, de participación de la sociedad civil en todas sus formas de expresión en la producción normativa, y de ineficacia instrumental y alteración de los ciclos de vida de las leyes, al mismo tiempo el derecho continúa siendo hoy, más que nunca, el dispositivo por excelencia de reglamentación y conducción de las relaciones sociales. Lejos de minar los fundamentos del orden jurídico, la posmodernidad tiende a la reconstrucción de un nuevo orden, a partir de un pluralismo y de una diversidad asumidas: pero no solamente se conserva la centralidad del derecho estatal como fuente de producción normativa, sino que además su estructura formal ha sido perfeccionada por un mayor rigor en la gestión de los diferentes pisos de la jerarquía de las normas y por el refuerzo de los mecanismos de control (Chevallier, 1998).

El derecho mismo es llamado al orden: se valoriza cada vez más el conocimiento de las normas existentes, se crean mecanismos para asegurar la actualización permanente del dispositivo jurídico, para asegurar la redacción y la formulación de los textos. Todos estos procesos dan cuenta de una voluntad de retornar a la sistematicidad del derecho, aun cuando este proceso resulte aleatorio e incierto.

Si bien la norma jurídica ya no está acompañada de una legitimidad de principio, la doble garantía de la ciencia y de la democracia concurren a despejar toda duda sobre sus fundamentos. El tránsito por la forma jurídica es considerado como la garantía suprema para incluir ciertos principios, estabilizar ciertas

situaciones, enmarcar comportamientos. El derecho tiende a volverse una panacea, es llamado a relevar otros modos de regulación y se considera capaz de resolver cualquier problema ético, social o económico. Sin duda, no estamos ante el mismo derecho del pasado, pero detrás de la profusión normativa, el culto al derecho, inherente a la modernidad, es revivido por el surgimiento de discursos como el del estado de derecho y el panjuridismo, que sugieren una hipermodernidad.

La técnica jurídica ha sido objeto de profundas transformaciones, inseparables de mutaciones sociales más globales que las determinan. La tesis de la ruptura subestima la herencia de la modernidad, que continúa pesando fuertemente sobre el sistema jurídico, y la tesis de la hipermodernidad subestima los elementos de innovación.

El ordenamiento urbano: ¿cuestionamiento o revalorización?

El urbanismo es generalmente definido en los diccionarios del siglo XX como ciencia, arte y/o técnica de la organización espacial de los asentamientos humanos¹¹. De acuerdo con Françoise Choay, el término urbanismo pasó a incluir todos los tipos de intervención organizada en el espacio construido, urbanizable o construible, cualquiera que sea su escala (del territorio al domicilio particular), sus actores (encargados de tomar decisiones, sean públicos o privados, profesionales o administradores), la naturaleza del saber que ellos movilizan (teórica o aplicada, científica o jurídica) o la época en que se sitúen. (Choay; Merlin, 1988).

El derecho del urbanismo persigue, de manera cada vez más compleja, una reglamentación tan antigua como las ciudades mismas, cuyos artículos empezaron siendo reunidos en los tratados de policía, y el urbanismo operacional recusa toda teorización previa y se pretende urbanizador, “ordenador” de terrenos, utilizando procedimientos codificados por el derecho del urbanismo. El urbanismo participa simultáneamente de un carácter de disciplina o de saber y de técnica o técnicas de acción sobre el espacio, tanto como de procedimiento administrativo, instrumento de las políticas públicas. De otra parte, se puede asumir como elemento canalizador de un proyecto de ciudad y como reflejo de las prácticas concretas y cotidianas de los actores sociales en la transformación del territorio (Choay; Merlin, 1988).

El urbanismo en la sociedad moderna, tanto en sus orígenes como en sus fundamentos, está dotado de discursos y sustentos similares a los del derecho: la idea de progreso y de coherencia, la búsqueda del orden, la pretensión de universalidad (en este caso, científica), la creencia en que una orientación y un control externo pueden incidir en el crecimiento y la transformación de la ciudad, conjurando así la espontaneidad, el caos y el desorden. Es, en últimas, concebido como un medio para hacer funcionar mejor la sociedad.

El urbanismo moderno surge a principios del siglo XX y, globalmente, parte del postulado de que es necesario y posible actuar conjuntamente sobre las ciudades y sobre la sociedad. Las tesis urbanísticas han estado ligadas intelectual y prácticamente a los movimientos reformistas que se desarrollaron entre dos

polos de pensamiento: el liberal y la crítica marxista. A partir de ese ideal común, las diferencias entre las teorías del urbanismo han sido cuestión de opciones, de grados, de posturas sociales e ideológicas. Françoise Choay las ha reagrupado en dos grandes vertientes: el urbanismo culturalista, que privilegia los valores culturales tradicionales, y el urbanismo progresista, que pone el acento sobre el progreso, la eficacia y la técnica.

Le Corbusier, que de cierta manera simboliza el urbanismo moderno, coloca en el centro de sus preocupaciones los problemas de desorden y de pérdida de tiempo, contraponiéndolos a la idea de racionalización, simplificación y organización científica (Ascher, 1995)¹². Aunque, según Ascher, Le Corbusier nunca cita a Keynes, sí estima que su concepción de las relaciones entre intereses públicos y privados, entre el interés colectivo y los poderes públicos, se inscribe perfectamente en el enfoque keynesiano. Así, Le Corbusier retomaría la propuesta keynesiana de inducir un tránsito de una economía regulada principalmente por la competencia y las crisis hacia una economía capitalista regulada por intervenciones estatales, en las que el estímulo a la demanda permitiría, a la vez, limitar las desigualdades sociales y asegurar el pleno empleo: la violencia de los intereses privados provoca una desastrosa ruptura del equilibrio entre la presión de las fuerzas económicas, la debilidad del control administrativo y la creciente insolidaridad social, que sólo puede ser enfrentada por la subordinación del interés privado al interés colectivo¹³. Al surgimiento de los derechos económicos y sociales propios del Estado benefactor, a los

¹² En adelante se utilizará el mismo recurso que para el análisis del derecho: traducir y resumir el libro de François Ascher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, París, 1995, que incluye de manera exhaustiva referencias bibliográficas a las distintas teorías sobre el urbanismo.

¹³ *Le Corbusier*, La Charte d'Athènes, París, Editions de Minuit, 1942, citado por Ascher, 1995.

¹⁴ Ascher examina la confluencia de pensamientos de Taylor-Ford-Keynes-Le Corbusier, que corresponde a la ciudad fordista y, a su vez, al modo de regulación fordista, según la teoría económica de la regulación.

¹⁵ A. Giddens, "Les conséquences de la modernité" (traducción francesa), París, 1994, Editions L'Harmattan, citado por Ascher, 1995. Igualmente, cita a A. Lipietz, quien señala que al retroceso del fordismo en los países de urbanización antigua correspondía paralelamente su implantación bajo una forma muy clásica en los países en desarrollo, dando nacimiento a un fordismo periférico ("Fordisme, fordisme périphérique et métropolisation" Annales de la Recherche Urbaine, núm. 29, 1985).

¹⁶ Nacida de dos obras en las que Robert Venturi criticaba el funcionalismo en arquitectura y su estética simplificadora.

territorios

32

que se hizo referencia antes, se corresponde la idea de una ciudad del bienestar, que cumpliría a la vez las funciones de acoger a las masas obreras y las nuevas clases medias, de estimular la economía mediante el financiamiento público de equipamientos colectivos y de vivienda social, y de favorecer la industrialización del sector de la construcción y de las obras públicas mediante la contratación de obras masivas y repetitivas¹⁴.

El urbanismo moderno (Le Corbusier, el Ciam) descompone la ciudad en funciones elementales, busca la eficiencia en la monofuncionalidad (siguiendo a Ford) y proclama la intervención pública sin cuestionar las realizaciones privadas, exigiendo una planificación para poner fin a la anarquía urbana y controlar el uso del suelo, proponiendo toda suerte de equipamientos sociales del bienestar (siguiendo a Keynes). De manera similar a Chevallier, Ascher cuestiona la hipótesis de la entrada en un nuevo ciclo (calificado por algunos autores como posfordista e incluso posmoderno) ante la crisis del sistema fordista (en los países industrializados y urbanizados), que no sólo endilga a Ford, Taylor, Keynes y al urbanismo moderno todos los pecados, sino que también cuestiona de raíz todas las reglas de juego heredadas de la posguerra.

Ascher propone la noción de "sobremodernidad", desarrollada por Antony Giddens¹⁵, en la medida en que el proyecto de gestión fundado sobre el uso de la razón y de la ciencia, característico de la modernidad, está más presente que nunca, y estima que sólo han cambiado los paradigmas científicos. Las dinámicas urbanas serían "sobremodernas" en dos sentidos: por las evoluciones económicas,

sociales, políticas y culturales, que determinan ampliamente la evolución de las ciudades, y por los discursos contruidos sobre las ciudades, que en el fondo se alimentan de las mismas referencias e ideologías científicas, técnicas, filosóficas y políticas (Ascher, 1995). En este escrito, nos detendremos solamente en el segundo.

En Europa y Estados Unidos, las soluciones propuestas por el urbanismo moderno y reformador han sido objeto de duras críticas, que incluso no se han restringido a sus opciones y sus métodos, sino que se han dirigido al urbanismo mismo en tanto proyecto orientador del desarrollo y las transformaciones urbanas. Tres corrientes intelectuales han convergido en estas críticas radicales del urbanismo y de la planificación urbana modernos, las cuales revisaremos rápidamente, apoyados por completo en el ya citado texto de Ascher:

— *La valorización del caos urbano*

Tuvo su origen en la corriente arquitectónica posmoderna¹⁶ surgida a finales de los años sesenta, apelando a la riqueza estética y a la funcionalidad al estilo de las construcciones de los suburbios californianos, y luego en los años ochenta, realimentada por las imágenes de la arquitectura japonesa. Estos enfoques utilizaron abundantemente las nociones de caos, auto-organización y fractales, pero al mismo tiempo renovaron imágenes utilizadas por el liberalismo clásico, sobre todo, la mano invisible de Adam Smith o la colmena de Mandeville, según la cual el bien común resulta del egoísmo de cada abeja.

Se trata de una corriente que respondía al “urbanismo ingenieril” de los modernos con un urbanismo sin diseño ni esquema director, apoyado en el bricolaje, en la acción puntual, aislada, a través de intervenciones limitadas. No obstante, los arquitectos japoneses, aun aquéllos que desarrollaron las tesis del caos urbano, demostraron cómo ese caos que tanto deslumbraba a sus colegas occidentales era, de hecho, un “orden escondido” a esas miradas ajenas y que lo que en efecto existía era una diferencia radical en las concepciones del espacio. Ascher plantea que este éxito de la ciudad japonesa y esta fascinación, supuestamente original, de los arquitectos por los laberintos y la complejidad se asocia a la ola ideológica liberal: estos enfoques permiten legitimar opciones que pretenden no tener en cuenta la escala urbana ni el contexto en el que se realizan la producción arquitectónica. Además, ese orden escondido de la ciudad japonesa estaba sustentado en políticas urbanas bien estructuradas y en programas de inversión pública masivos, de por sí bien lejanos del urbanismo liberal en boga en Occidente en los años ochenta.

— *La planificación guiada por el mercado*

La mejor muestra de la reaparición del liberalismo en el terreno del urbanismo lo constituyen las reformas inglesas llevadas a cabo durante la administración Thatcher. Tales reformas cuestionaron una fuerte tradición de *town planning*, argumentando que el mercado era el mejor mecanismo de orientación del crecimiento y de las transformaciones urbanas, buscando restringir el papel del Estado a

seguir el comportamiento del mercado, a estimularlo y, como máximo, a corregir sus excesos o completar sus insuficiencias. Pero no sólo fracasaron muchas operaciones de gran magnitud por la falta de inversionistas privados, sino que también el “dejar hacer”, que intentó promover el gobierno conservador, fue objeto de un cuestionamiento unánime por parte de los promotores privados, que reclamaron y obtuvieron en 1991 un refuerzo legislativo de la planeación urbana y la instauración de reglas urbanas más estrictas y más seguras, que garantizaran sus inversiones¹⁷.

La ola liberal llegó a muchos países: en Francia, los documentos de planificación urbana de la década de los años setenta parecían corazas muy pesadas para las administraciones municipales, que rápidamente los encontraron obsoletos. En un contexto de descentralización, sustentaban su crítica en el discurso de la competitividad de las ciudades, de la nueva valorización social de las dinámicas empresariales, de la crisis de la planificación socialista o de los peligros para la atracción de inversionistas inmobiliarios y de generadores de empleo. A estos factores se añadía una crisis del financiamiento público, que hacía depender fuertemente la realidad y la eficacia de las intervenciones públicas de la posibilidad de vincular socios privados, que propugnaban por una lógica bien alejada de aquélla que había orientado la elaboración de los documentos de urbanismo de la etapa anterior. En Estados Unidos fue controvertido el *zoning* y calificado de indeseable e inútil (aunque había sido justificado generalmente en términos económicos por las tesis de la

¹⁷ En 1985 habían sido creadas las Unitary Development Plan, disposiciones más débiles, presentadas como más “estratégicas” que los Local Plan, que son cercanos al Plan d’occupations des sols francés y que, sobre todo, fueron concebidos en su origen para la regeneración o renovación urbana. En julio de 1991, una ley (Planning and Compensation Act) reafirmó, entre otras disposiciones, la importancia de los Structure Plans (una suerte de esquemas directores), al mismo tiempo que exigía a los District Councils formular un Local Plan para sus territorios. Obviamente, esta ley no fue presentada por el gobierno como un límite al mercado, sino como un medio para favorecerlo, pero, en todo caso, restablecía el plan de urbanismo. Este tipo de texto había sido reclamado desde hacía un cierto tiempo por los promotores privados, que reclamaban en particular un Master Plan para la región londinense. A. Motte, La réforme anglaise de la planification spatiale:

Continuación nota 17
étude du plan de
développement
unitaire de
Birmingham, UTH
2001, núm. 22, Editions
du Ministère de
l'Équipement, 1991, 32
págs.; Ph. Booth, "La
planification après
Thatcher", en *Etudes
foncières*, núm. 55, junio
de 1992, págs. 40-45;
M. Thomas, "The
Planning Project", en
Planning Theory:
Prospects for the
1990s.

¹⁸ El término utilizado
por François Ascher es
"management", que
para el autor no sólo
comprende la noción de
gestión, sino también la
del funcionamiento al
que está ligada la
gestión, las opciones de
desarrollo. El diccionario
Le nouveau petit
Robert, ed. 1996, lo
define como
"administración de
empresas".

territorios

34

economía pública del bienestar y por la necesidad de establecer límites al mercado ante las externalidades) por el ascenso de los *property rights economics*, siguiendo los trabajos de Coase, lo que condujo al renacimiento de un pensamiento libertario y antiintervencionista.

Pero, desde finales de los años noventa, las disfunciones ligadas al *boom* inmobiliario, el incremento de los fenómenos de exclusión, la evidencia de los límites de la interacción pública-privada y las dificultades, e incluso el fracaso para financiar con recursos privados aun las grandes operaciones urbanas más emblemáticas, reincorporaron en el orden del día la necesidad de una planeación urbana más voluntaria y han rehabilitado progresivamente la intervención pública en la planeación y la gestión urbanas.

— La gerencia pública urbana¹⁸

Los urbanistas y los responsables políticos defensores de la planeación urbana se enfrentan al dilema de reforzar los instrumentos públicos de control y de intervención pública o cambiar la concepción misma de esa intervención. La primera opción implica utilizar las técnicas ya probadas: mayor precisión en la diferenciación de los tipos de suelo o en la zonificación, controles más rigurosos a los derechos de construcción, recuperación de plusvalías, expropiación, financiamiento público, etcétera. La segunda opción parte de considerar a las ciudades como sistemas complejos y asume como principio el hecho de que no es posible para las entidades públicas dominar todos los fenómenos urbanos,

aunque les es factible guiar las transformaciones y regular los funcionamientos.

Ante una ciudad considerada compleja (sistema abierto con equilibrios inestables, que funciona sobre la base de lógicas y racionalidades múltiples, eventualmente contradictorias, cuyas evoluciones son generalmente irreversibles y caracterizadas por una gran incertidumbre¹⁹), la planeación urbana no puede seguir siendo lineal y secuencial, no puede pretender ser previsiva, sistemática, programática e imperativa. Para orientar, regular y gestionar, la planeación y, más aún, el urbanismo, en su acepción amplia, deben adoptar instrumentos que admitan las fluctuaciones, la creatividad, la incertidumbre, la contradicción, la ambigüedad y la flexibilidad. Es preciso pasar de la planeación estratégica a la gestión estratégica.

Este nuevo enfoque del urbanismo pretende superar las etapas y cronologías clásicas del urbanismo²⁰ y se inspira en los enfoques de gestión empresarial, otorgando una importancia creciente a las iteraciones y retroacciones, a los procedimientos heurísticos, al trabajo de proyecto como modo de conocimiento. Pero, como parece ocurrir con el derecho, para que esa gestión no caiga en el empirismo total, en la antítesis del urbanismo, el proyecto debe ser formalizado, explícito, durable, apoyarse en la producción de consensos y de compromisos como base para la eficiencia, y sus estrategias deben ser más procedimentales.

Los más importantes principios de este modelo de planeación son el privilegio de la lógica del actor sobre la lógica de la administración; la elaboración y la adhesión a un proyecto de ciudad; una aproximación incre-

mental y heurística (es decir que se llega al conocimiento de los problemas a partir de aproximaciones progresivas, retroalimentadas por la evaluación de las propias decisiones); un urbanismo flexible e integrado; el establecimiento de reglas de juego que fijen los resultados a alcanzar pero no prejuzguen sobre los medios para hacerlo²¹, y una actividad permanente de negociación y de comunicación.

Como es imposible desarrollar cada uno de estos principios, nos detendremos tan sólo en aquellos aspectos que relacionan la producción de normas y la práctica de la planeación y la gestión urbana. Las entidades públicas, más que fundamentar la concepción y realización de sus proyectos en su poder institucional, deben actuar en el seno de un sistema de actores públicos y privados y, por tanto, actuar bajo registros más diversificados que aquéllos que eran tradicionalmente legítimos. En el marco de la planeación urbana tradicional y del urbanismo reglamentario, el papel de los actores era particularmente fuerte en el momento de la elaboración de las reglas. Actualmente se cuestiona el papel del agente público encargado de la gestión urbana, señalándolo como un simple gestor de las reglas; por el contrario, debería tener capacidad de decisión y asumir las reglas como instrumentos, en la búsqueda de la máxima eficiencia en el logro de sus objetivos. Las reglas tienden, entonces, a ser interpretadas con bastante flexibilidad y a ser sometidas a cambios frecuentes. En Francia, esto ha suscitado una oposición entre las autoridades municipales de elección popular y la jurisdicción administrativa: las primeras se asumen

como los empresarios de la ciudad y del interés general, mientras la segunda se preocupa por la pérdida de eficacia, la inestabilidad y la inseguridad del derecho, y reacciona con un legalismo extremo, que en muchos casos ha llevado a dejar sin valor los esquemas directores, los planes de ordenamiento y otros instrumentos de planeación.

Por estas razones conviene hacer un nuevo planteamiento de la planeación, pasando de una concebida en términos de momentos y de documentos hacia otra entendida como función permanente de reelaboración de los dispositivos necesarios para realizar el proyecto de ciudad. Se proponen incluso procedimientos de revisión de los documentos de planeación de vigencia corta (dos años), de tal manera que la seguridad de la regla de derecho no derive de su cumplimiento puntilloso, sino de la continuidad del proyecto y de la permanencia del organismo que mantiene al día dichos documentos.

Se supone que en este contexto las reglas de juego podrían tener más aceptación que las reglamentaciones imperativas. Se trataría, pues, de que todas las partes estuvieran de acuerdo en la finalidad del juego, más que en sus reglas. No obstante, estas experiencias no tienen asegurado de por sí el éxito, y en muchas oportunidades, el juego del proyecto de ciudad no ofrece ningún interés, bien sea a los actores privados, bien sea a los públicos. En otros casos, un urbanismo tecnocrático elabora los proyectos de manera unilateral y después se sorprende y se lamenta de la falta de participación de los actores privados. En otros más, el ideal de un urbanista mediador, más que experto capaz de expresar el interés co-

¹⁹ De acuerdo con los planteamientos de Edgar Morin, en particular "Sur le définition de la complexité", 1984, Colloque de Montpellier, Paris, IDATE-ONU-La Documentation Française. Llamamos la atención del lector sobre la coincidencia con los atributos y determinaciones aplicables al derecho, según algunos de los análisis que atrás reseñamos.

²⁰ Estas parten del análisis a la acción, a través de la identificación de necesidades, la definición de objetivos, la programación de medios, la puesta en marcha de las decisiones.

²¹ Reglamentaciones performanciales.

mún y comunitario y no precisamente el interés general, de buscar el consenso y la negociación, se enfrenta a la diversidad de intereses, al conflicto de posiciones, a las dificultades de la exclusión y la desigualdad.

Legislación sobre ordenamiento urbano en Colombia

Las prácticas o modalidades que adopta el urbanismo o la planeación urbana en la búsqueda de su propósito de intervenir o de actuar ante la producción y transformación del espacio urbano, están incididas por la producción de la norma jurídica y también dependen de ella. Ya se trate del urbanismo libertario o anárquico, de las propuestas neoliberales, o de la más acabada expresión del urbanismo reglamentario, existe una serie de aspectos en los que se recurre a la norma general, a la ley. Aun las experiencias más desarrolladas de la planeación estratégica o de la gerencia urbana, o el cuestionamiento radical al papel del plan, se apoyan en la existencia de normas definidas de manera general, las cuales establecen mínimamente los contenidos y alcances del derecho de propiedad, las expresiones del principio del interés o de la utilidad general, las reglas básicas relacionadas con la apropiación y utilización de la tierra.

Por esta razón, a continuación será revisado el proceso de producción legislativa en materia de ordenamiento urbano en Colombia, a lo largo del siglo XX. Tres momentos marcaron este proceso. El primero, el surgimiento de una normativa específica durante la primera mitad del siglo, entre 1918 y 1947. El

segundo, la producción de una ley de reforma urbana, un largo recorrido que comenzó a principios de la década de los años sesenta y culminó en 1989 con la expedición de la Ley 9ª. El último, la formulación de la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial.

El surgimiento de una normativa sobre la ciudad

Hasta la década de los años sesenta, la legislación sobre ordenamiento urbano se limitaba a algunas leyes, expedidas a lo largo de tres décadas, de enunciados escuetos y generales, aparentemente sin ninguna pretensión de coherencia y articulación: la Ley 61 de 1936 (que había reformado a su vez la Ley 46 de 1918), la Ley 1ª de 1943 y la Ley 88 de 1947. Estas tres leyes reflejan la manera como se incorporaron en nuestro país el discurso y las preocupaciones de la naciente disciplina del urbanismo en Europa y Estados Unidos. Desde las inquietudes de carácter esteticista e higienista del urbanismo europeo del siglo XIX hasta el primer esbozo del urbanismo moderno, traducido en la incorporación de las preocupaciones de racionalidad y eficiencia (Topalov, 1988).

Además, a través de unos textos mínimos se vislumbra la apropiación de los dos ejes centrales, de los dos pensamientos que originaron, particularmente en Estados Unidos, el urbanismo moderno: la *housing reforme* y el *city planning*. De manera muy esquemática, puede decirse que el primero aboga por la necesidad de programas de vivienda para la clase obrera, y el segundo comienza a valorar la idea del plan como instrumento orientador

del crecimiento urbano y como mecanismo de control de los usos del suelo en las zonas existentes y en las de expansión urbana (Topalov, 1988).

La Ley 61 de 1936 imponía a los municipios la obligación de destinar entre el 3 y el 5% de su presupuesto²² “(...) a la construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores (...) en condiciones de higiene determinadas por el Departamento Nacional de Higiene”. Se establecía la preferencia por la construcción de casas colectivas en lugares centrales, y “(...) como contraprestación por habitar en estas casas sólo se podía cobrar a sus habitantes —empleados y obreros— el 4% anual del valor de su costo”. La vivienda era inembargable y sólo podía ser transferida al cónyuge o a los hijos del trabajador.

La Ley 1ª de 1943 otorgaba facultades a los municipios en materia de expropiación de predios urbanos. Preveía como motivos de utilidad pública o de interés social para decretarla, las obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques y jardines públicos en las ciudades capitales de departamento y en aquellas otras cuya población fuera igual o mayor a veinticinco mil habitantes. Definía como de utilidad pública o de interés social la expropiación de toda el área general de la que hacía parte la porción donde sería ejecutada la respectiva obra, y establecía que el juez competente debía dictar sentencia, decretando la expropiación en tres días. De acuerdo con esta misma ley, en la misma sentencia se disponía el avalúo de la indemniza-

ción, y en el acto de la notificación, o en los tres días siguientes, cada una de las partes debía nombrar un perito.

La Ley 88 de 1947, sobre fomento del desarrollo urbano del municipio, establecía que los Concejos Municipales debían señalar el área urbana de sus poblaciones y determinar la nomenclatura de las calles y carreras. Además, disponía que debían estimular las construcciones urbanas, a fin de evitar la solución de continuidad de las edificaciones que tanto afectaban la buena presentación de las localidades, y adoptar las medidas necesarias para que las nuevas construcciones no perjudicaran la alineación de las calles ni el plano de urbanización general.

Por otra parte, dicha ley autorizaba a los municipios cuya población urbana fuera igual o mayor a diez mil habitantes, a exigir la presentación o aprobación previa de planos de las edificaciones que se planeaba construir y, por último, establecía que los municipios con un presupuesto no inferior a \$200 mil estaban obligados a levantar un Plano Regulador, que indicara la manera como debía continuar en el futuro la urbanización de la ciudad: “Este plano no sólo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construida, atendiendo al posible desarrollo, sino los nuevos barrios que hayan de levantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y deporte, templos, plazas y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población”.

Antes de la expedición de este conjunto de normas, en las ciudades colombianas —en particular Bogotá y Medellín—, apenas en proceso de crecimiento y de conformación de

²² De acuerdo con el monto de sus ingresos, mientras mayor era el presupuesto, mayor era el porcentaje. Hay quienes estiman que esta norma continúa vigente.

²³ La SCA había formulado por su propia iniciativa un Plan Vial en 1945, y la revista PROA, desde su fundación en 1946, desarrolló una radical campaña contra lo que dio en llamar “urbanismo feudal” y “planos criminales”, publicó varios proyectos —urbanísticos y reglamentarios— para el área central de la ciudad, además de otro Plan Vial en 1946. El gremio de los ingenieros, a través de la opinión del director de su órgano oficial, llamado *Anales de Ingeniería*, también manifestaba la dramática urgencia de contar con un Plano Regulador (Cortés, 1995).

²⁴ Urbanista austriaco que había sido profesor de urbanismo de la Facultad Nacional de Arquitectura en Viena y miembro, desde finales de la década de 1910, de la *International Federation for Housing and Town Planning* (datos tomados de Ricardo Olano, *Correspondencia Cívica*, tomo II, citado por Botero Herrera, 1996). Fue director del Departamento de

dinámicas propiamente urbanas, se habían adoptado Planos de la Ciudad Futura o planos de ensanche, sin necesidad de ninguna base legal específica. Sin embargo, fue la naciente disciplina del urbanismo, vinculada a esos primeros intentos de proyección y de regulación del crecimiento de la ciudad, la que promovió la necesidad de contar con una legislación que otorgara el carácter de obligación a la formulación de estos planos.

La Ley 88 de 1947 fue el resultado de gestiones realizadas por la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA), en especial por uno de sus miembros más destacados, Jorge Gaitán Cortés (posteriormente alcalde de Bogotá), quien reclamaba una legislación específica sobre planeamiento urbano como instrumento básico para regular el crecimiento de las ciudades (Cortés, 1995). “(...) Para los arquitectos y urbanistas era un motivo claro de descontento la carencia de un Plan Regulador que desde los años treinta se asumía como el instrumento de planeación capaz de ordenar una expansión urbana considerada como caótica”²³.

Simultáneamente, la revista *Progreso*, editada en Medellín por la Sociedad de Mejoras Públicas, promovía un debate similar, y Karl Brunner²⁴ había difundido, tanto en Bogotá como en Medellín, la aseveración de que en muchos países existían leyes que establecían plazos fijos para la elaboración de planos urbanos (Botero Herrera, 1996). Incluso Fernando Botero Herrera se arriesga a plantear la posibilidad de que Karl Brunner hubiera incidido notablemente en la expedición de la Ley 1ª de 1943²⁵ (Botero Herrera, 1996, 137).

Aunque investigaciones realizadas desde la perspectiva del urbanismo plantean que si bien Brunner introdujo en el país la reflexión higienista-racionalista y, aun despojadas de sus implicaciones ideológicas o políticas, pregonoó algunas de las propuestas y soluciones del “urbanismo de la primera generación” —inspirado indistintamente en la “ciudad jardín”, en el suburbio americano y en las “colonias obreras” de los gobiernos socialdemócratas de Alemania y Austria en los años veinte—, su práctica concreta como planificador público no cristalizó en la formulación de un plano regulador para Bogotá, sino que “a lo sumo, casi a regañadientes, propuso un plan vial para toda el área central de la ciudad”²⁶. No obstante, la investigación de tipo histórico de Fernando Botero establece una participación más activa de Karl Brunner en la expedición de la primera legislación urbana en Colombia.

En todo caso, fueron fundamentalmente las pretensiones de urbanistas, arquitectos e ingenieros, vinculados a la administración pública o a la naciente actividad privada urbanizadora, las que indujeron la producción de estas normas, que en su primera etapa buscaban obligar a las administraciones municipales a formular los planes reguladores, más que dotarlos de atribuciones para intervenir en el control y gestión del suelo. De otra parte, identificaron en la adopción de mecanismos ágiles de expropiación la posibilidad para los municipios de dotarse de tierra para realizar las grandes obras públicas que requeriría la ciudad del futuro, armónica y coherente, que estaba en la base de sus preocupaciones²⁷.

El largo camino recorrido por la reforma urbana

Desde principios de la década de los años sesenta se verificó una sucesiva formulación de frustrados proyectos de ley de reforma urbana, por parte de sectores políticos de muy diversos matices. Varios factores confluyeron en la búsqueda de una legislación más coherente, que orientara la intervención estatal en la gestión de la ciudad: el país se enfrentaba a un acelerado proceso de urbanización²⁸, que obviamente iba acompañado de una creciente importancia económica de las actividades urbanas y del incremento acelerado de procesos populares de construcción de la ciudad a partir de la ocupación de terrenos, sin que mediara ninguna seguridad jurídica con respecto a su propiedad y sin que existieran condiciones mínimas de urbanización, como la dotación de infraestructuras y servicios o la creación de espacios colectivos.

El debate sobre la necesidad de una ley de reforma urbana no fue alimentado solamente por los urbanistas, que abogaban por un mejoramiento de los instrumentos de ordenamiento, sino que se ubicaba en el centro de las preocupaciones de los agentes de una actividad económica cada vez más importante y, además, hacía parte de un discurso de reivindicación popular en torno al acceso a la ciudad (el derecho a la tierra, a la vivienda, a los servicios públicos). El pensamiento urbanista de la primera etapa estaba subsumido en la búsqueda de un mecanismo de intervención que sobrepusiera los aspectos sociales y económicos a la idea de un simple ordenamiento físico.

Pero esta circunstancia no es nueva: desde los orígenes del urbanismo, el pensamiento planificador estuvo claramente anclado en un proyecto global de reforma social²⁹, y, además, desde principios de siglo, en la ideología de la planeación se ha verificado un cambio que suplantó el esteticismo y el moralismo del siglo XIX por preocupaciones de racionalidad y eficiencia básicas para las nuevas necesidades de la producción capitalista (Topalov, 1998).

Los sucesivos proyectos —más de diez— tuvieron muchos elementos en común en lo que respecta a los aspectos sobre los que se buscaba legislar: la adopción de mecanismos de control público del suelo urbano, la imposición del desarrollo urbano de tierras ociosas, la formulación de una política de vivienda, la financiación pública de las inversiones urbanas, la recuperación de plusvalías.

Aunque el énfasis de cada uno de ellos era diferente, todos se inspiraban en el mismo propósito: resolver los problemas de la ciudad mediante el control público de la tierra y la reglamentación de los centros urbanos. En todos se manifestaba una intención clara de afectar unos intereses sociales muy específicos (los de ciertas capas de propietarios urbanos) y de imponer límites y senderos al crecimiento urbano, a través de mecanismos de intervención estatal, como el de expropiación. Los proyectos coincidían en otorgar al Estado un papel protagónico en la solución de la crisis de vivienda en favor de los sectores más pobres de la población, así como en la necesidad de enfrentar los problemas de desigualdad y pobreza generados por los mecanismos de apropiación de la tierra (Velásquez, 1988; Botero Gómez, 1991).

Continuación nota 24

Urbanismo de Bogotá durante la década de 1930 y visitó Medellín invitado por la Sociedad de Mejoras Públicas y la Alcaldía en 1940, para dictar algunas conferencias sobre la importancia del Plano Regulador, en las que formuló algunas recomendaciones en materia de planeamiento físico.

²⁵ Conocida como Ley Santamaria, por el apellido del alcalde de Bogotá que la concibió.

²⁶ Según Cortés, 1995, Brunner planteó la definición de límites al área central a partir de la realización de una serie de obras en sus alrededores y la ejecución de una serie de operaciones de mayor escala, y aun el desarrollo de fragmentos completos de la ciudad, concebidas como formas completas cerradas sobre sí mismas, con un mínimo de conexiones con el tejido existente o por existir, y aun de fragmentos completos de la ciudad.

²⁷ Aunque no versa estrictamente sobre legislación del ordenamiento urbano,

territorios

Continuación nota 27

una cuarta ley es el complemento obligado de este primer conjunto: la Ley 63 de 1938, que desarrolla otra expedida en 1925 y que establece la Contribución de Valorización, que permite la financiación directa de las obras públicas a través de la recuperación de parte de sus costos mediante el pago de un tributo por parte de los directos beneficiarios.

²⁸ *La población del país pasó de 5,8 millones de habitantes en 1918 a 11,5 millones en 1951 y a 29,4 millones en 1989, y mientras el 24,5% de la población habitaba en los centros urbanos en 1930, esta proporción se elevó a 48,5% en 1960 y a 69,5% en 1990 (Dureau, Flórez, 1996).*

²⁹ *R. Gutman, Urban Sociology: A Bibliography, Urban Studies Center de la Universidad del Estado de Rutgers, 1963, citado por Choay, 1965, plantea cómo un número creciente de urbanistas profesionales (planners) en vez de concentrarse en la transformación y el control del medio físico, se ocupan de modelar las estructuras sociales y culturales de la ciudad.*

territorios

40

Todos los proyectos formulados en las décadas de los años sesenta y setenta fracasaron, menos uno, que dio origen a la Ley 61 de 1978 (Ley Orgánica del Desarrollo Urbano), que era justamente el proyecto “menos radical de todos”, y, como si fuera poco, su destino fue algo similar al de los restantes proyectos: una parte de ella fue declarada posteriormente inconstitucional y la otra prácticamente no se aplicó (Velásquez, 1989).

La Ley 61 de 1978 se definía como un conjunto de normas generales que permitía orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que los habitantes, mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad, pudieran alcanzar el progreso máximo de la persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana, es decir, en lo moral, lo cultural, lo social y lo físico. La ley buscaba la regulación del desarrollo de las áreas urbanas “(...) dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales y urbanas y de conservación ecológica” y procuraba “(...) la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades y al gasto público”.

Los instrumentos para lograr estos propósitos eran el Plan Integral de Desarrollo, “(...) con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regio-

nal, previsto para todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes, con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico y social y administrativo”. Finalmente disponía que “(...) para garantizar la realización de los planes de desarrollo urbano concertado entre los sectores público y privado se racionalizaría la intervención del Estado en la producción y distribución de materiales para la construcción, en las inversiones para vivienda y en las modalidades de compraventa y arrendamiento de unidades habitacionales de interés social”.

Según el análisis de Fabio Velásquez, el fracaso de los proyectos se explicaba por las posiciones conservadoras³⁰ predominantes en el Congreso, que temían a la influencia de la Revolución cubana, y por el hecho de que sus disposiciones afectarían los intereses de los propietarios/urbanos, en particular de los especuladores, de los urbanizadores piratas y de los empresarios de la construcción, intereses que estaban representados en las distintas instancias de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El objetivo de restablecimiento del orden social emprendido por el Frente Nacional se convertía en otro de los argumentos en contra, traducido en el hecho de que “(...) la expropiación, la planeación y la acción del Estado en favor de las capas más pobres de la población (...)” podrían convertirse en elementos de conflicto y de enfrentamiento. Como el pacto del Frente Nacional no sólo apuntaba a la estabilización política, sino también a la implantación de un modelo de reactivación económica basado en el estímulo a la

inversión privada, se argumentaba que este modelo no convergía necesariamente con una intervención activa del Estado en la reglamentación del suelo urbano y en la construcción masiva de vivienda.

En 1986, la propuesta de la reforma urbana fue retomada por el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) para formular un nuevo proyecto de ley, presentado como una propuesta partidista, inspirado en los principios ideológicos del partido liberal. El trámite del proyecto se extendió por más de dos años, durante los que nuevamente las diversas fuerzas políticas, los gremios y las organizaciones populares participaron activamente en la propuesta y discusión de los contenidos de la ley, y se manifestaron abiertamente los distintos intereses en torno a las modalidades y alcances de la intervención estatal en la gestión del suelo urbano.

El problema central que fue presentado como justificación para la expedición de la ley eran las desigualdades generadas por el desarrollo urbano: la vida caótica y degradante de la mayoría de los colombianos en viviendas de mala calidad localizadas en la periferia, así como el empleo de varias horas al día para transportarse al lugar de trabajo, ocasionadas por el mal uso y, en algunos casos, por el total desperdicio de las mejores tierras y de los más preciados recursos naturales (Barco, 1986). Esta situación era el resultado de las formas de propiedad de la tierra y de la apropiación particular de sus rentas de propiedad, así como de los propósitos especulativos.

Los objetivos a alcanzar eran de la más variada naturaleza: la consolidación de un nuevo tipo de sociedad urbana; el progreso de las

regiones; el mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes de las ciudades; la búsqueda de la eficiencia económica; la aplicación del principio del interés general; el cumplimiento de la función social de la propiedad. Se trataba, entonces, de garantizar el derecho a la ciudad a todos los ciudadanos, de superar la situación de informalidad urbana y de buscar un más equitativo reparto de la plusvalía urbana, nuevamente aplicando el principio de racionalidad urbana, traducida en la búsqueda de la corrección del crecimiento caótico de las ciudades, en la introducción de factores de orden que aseguraran una mayor eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones sociales, en el reintegro y desarrollo de manera concertada de tierras antes no utilizadas (Camacol, 1989).

Las soluciones propuestas, además de una política integral de desarrollo regional y urbano, vivienda y servicios públicos, inscrita dentro del Plan de Desarrollo Social y Económico del país, y basada en la reforma del uso y la tenencia de la tierra urbana y su régimen tributario, eran básicamente el desestímulo a la tierra ociosa, la incorporación de tierras al desarrollo urbano para desarrollar programas de vivienda social, la búsqueda de mecanismos que facilitaran la adquisición pública de tierra y la reserva de suelos bien localizados a través de bancos municipales de tierra (Barco, 1986).

El texto final de la Ley 9ª de 1989, la Ley de Reforma Urbana, resultó ser una versión recortada, ensamblada a la manera de un *collage*, de las distintas propuestas, el resultado de la correlación de muchas fuerzas y de la negociación de múltiples intereses. Algunos de

³⁰ No en el sentido partidista que en Colombia se asigna a este término. Fernando Botero Herrera (1996), al referirse a la mentalidad conservadora de la élite liberal antioqueña, señala que la filosofía de Brunner no era bien recibida en el Medellín de la década de los años treinta, por considerarla demasiado "izquierdista". La misma estigmatización operaba cuatro o cinco décadas después ante una propuesta de reforma urbana.

los elementos centrales de la propuesta de reforma, como la participación estatal en la producción de vivienda popular y la lucha contra la “informalidad” y la precariedad, quedaron restringidos a algunas disposiciones aisladas, tales como la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana y las facilidades para la legalización de títulos para la vivienda de interés social.

Los aspectos que reguló la Ley 9ª fueron, de manera general, los siguientes: estableció como contenido de los Planes Municipales de Desarrollo un plan y un reglamento de usos del suelo, y cesiones obligatorias gratuitas y normas urbanísticas específicas; un plan vial, uno de servicios públicos y uno de obras públicas; un programa de inversiones; la reserva de tierras urbanizables para atender la demanda de vivienda de interés social y para reubicar los asentamientos situados en zonas de riesgo natural; las afectaciones para obras públicas; la asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollo y construcción de los terrenos no urbanizados o no construidos, conservación histórica, arquitectónica y ambiental, reserva para la protección ambiental, renovación, re-desarrollo y rehabilitación de áreas construidas. Además, estableció un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público.

Los instrumentos para la aplicación de esta ley eran la enajenación voluntaria y la expropiación de inmuebles (la indemnización fijada por el juez comprendía el daño emergente y el lucro cesante, y el primero incluía el valor del inmueble expropiado, de acuerdo con ava-

lúo administrativo realizado por una entidad estatal, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi); los bancos de tierra; la extinción de dominio de aquellos inmuebles que no fueran incorporados al desarrollo urbano (urbanizados o construidos) dentro de plazos bien estrechos; la integración o el reajuste de tierras, y la creación de un impuesto a las plusvalías generadas en la tierra urbana por efecto del “esfuerzo social o estatal”, conocido como contribución al desarrollo municipal.

Para algunos, la anhelada reforma integral se restringió a la búsqueda “(...) de la normalización del mercado de tierras mediante negociación directa o expropiación” (Velásquez, 1989). Para otros, los resultados finales fueron muy limitados y “(...) en ningún momento se llegó a ubicar la esencia del problema en la concentración de la propiedad urbana y su papel en el mercado sino más bien en la forma de utilización de dicha tierra(...)”, “(...) predominaba meramente el propósito de asegurar ciertos usos sociales, que no se describían taxativamente sino apenas en forma genérica, y, por ello, en buena parte todos los mecanismos legales previstos no eran otra cosa que una extensión del criterio de la reglamentación de uso (Botero Gómez, 1991).

Para los urbanistas, la Ley 9ª fue una especie de acta de defunción de la planeación urbanística, que “había tenido un inicio brillante” años atrás y que ahora quedaba subordinada al plan económico y social y perdía toda identidad como práctica específica al interior de la planeación del desarrollo. El resultado era la “(...) pérdida del conocimiento y las herramientas desarrolladas en los años

1960 y la confusión conceptual y técnica sobre los contenidos del plan y la planeación". El diagnóstico central fue que los planes tendieron a ser remplazados por el código de urbanismo, conjunto de normas volumétricas y de uso para controlar los desarrollos privados, y que la acción de los municipios se restringió crecientemente a la aplicación de estas normas (del Castillo, Salazar, 1998; Cortés, 1995).

Aunque con la Ley 9ª de 1989 se contaba, por primera vez en la historia del país, con una norma que establecía mecanismos de gestión estatal del suelo, incorporaba los instrumentos clásicos de la planeación urbana y buscaba imponer límites a la propiedad privada, se hizo de ella, nuevamente, una mínima aplicación.

Frente a los problemas de aplicación de la Ley 9ª surgieron dos tipos de críticas. Una, basada en el cuestionamiento global a la planeación urbanística, retomaba la discusión desarrollada a nivel internacional sobre los límites del plan urbano y de la intervención estatal, para promover y legitimar la continuidad de unas prácticas de transformación del espacio urbano basadas en la laxitud de las reglamentaciones, el escaso compromiso con la generación de espacios y equipamientos colectivos y la negociación puntual de los derechos a urbanizar y construir. Otra atribuía la inaplicación a la falta de compromiso y a la debilidad de las administraciones municipales, y, más aún, a los vacíos de la legislación. Con respecto a estos últimos, la mejora y adecuación del texto legal se convertía en el mecanismo ideal para rescatar las potencialidades de la planeación física.

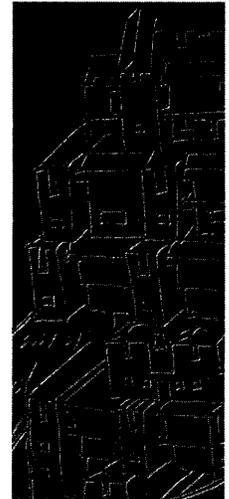
La Ley de Desarrollo Territorial

Menos de cinco años después de haber sido expedida la Ley 9ª de 1989, se inició al interior de las entidades del gobierno nacional un proceso de discusión sobre su inoperancia y la necesidad de su adecuación.

Durante este periodo fue expedida la Constitución de 1991 y fue creado un Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable dentro de la estructura administrativa del Estado central. Articulada a la formulación del primer Plan Nacional de Desarrollo en los términos de la nueva Constitución, se expidió una política urbana del gobierno central, que desde el paradigma de la complejidad proponía la construcción de un proyecto de ciudad, para orientar una intervención urbana fundada en una visión integral de la ciudad y en unas metas de competitividad, solidaridad, gobernabilidad, sostenibilidad ambiental e identidad colectiva (MDE, 1995).

En torno al mencionado viceministerio y al Departamento Nacional de Planeación se conformó una serie de equipos que agrupa a técnicos y académicos formados en disciplinas urbanas, quienes, desde la investigación, la cátedra universitaria o la práctica profesional, como empleados o consultores de las entidades municipales o nacionales, venían desarrollando un pensamiento sobre la ciudad y sobre las políticas y la gestión urbana en el país.

Como fue ampliamente analizado en su momento, la Constitución de 1991 fue recibida con gran optimismo, como elemento de renovación del pacto ciudadano y de las prácti-



cas políticas y como instrumento de modernización y democracia. Ciertos autores opinaron que con el amplio reconocimiento a los derechos ciudadanos —una de las principales características de la nueva Carta Política— se abrían las puertas a un nuevo país y se reconocía, al fin, el cambio cultural y político que había significado la urbanización en Colombia (Viviescas, 1992).

No obstante, el texto constitucional evidencia el tipo de consensos políticos, de representaciones sobre los problemas nacionales, de adecuaciones de la acción pública en curso en el país. Simultáneamente con el gran avance en la consagración de derechos, en la ampliación formal de las garantías y en la extensión del radio de regulación de lo social por el derecho, el ordenamiento jurídico se adecúa al nuevo modelo de Estado, desregulador y neoliberal. El radio y las modalidades de intervención del Estado se restringen, minando nuestro ya de por sí reducido Estado benefactor.

A pesar de que una de las características más destacadas de la Constitución de 1991 fue la expansión en la consagración de derechos, las referencias a un derecho a la ciudad o a la identidad de lo urbano son aisladas, débiles e imprecisas. El Artículo 51 consagró el derecho a la vivienda digna; se estableció que los servicios públicos domiciliarios fueran inherentes a la finalidad social del Estado (Artículo 365 y siguientes) al interior de un capítulo en el que se definen las bases para su privatización y supresión de los principios propios del Estado benefactor. Por otra parte, se estableció el deber del Estado de velar por la protección del espacio público y por su desti-

nación al bien común, y el derecho de las entidades públicas a participar en la plusvalía generada por su acción urbanística (Artículo 82). En este contexto se inició el trabajo de reforma a la Ley de Reforma Urbana. Si se confronta este proceso con el texto de Ascher que acaba de ser revisado, se puede afirmar que en el texto de la ley y de los documentos que sustentan su expedición es posible encontrar una curiosa y rica amalgama del discurso posmoderno, del paradigma de la complejidad, de los lineamientos generales de la gerencia urbana y de la revalorización de los principios e instrumentos de la planificación tradicional. Si lo relacionamos con el trabajo de Chevallier, igualmente se encuentran muchos de los elementos que marcan la transformación del ordenamiento jurídico: inflación legislativa, participación de los expertos y del saber en la producción de la norma, formas de consulta previa, legislación declamatoria, énfasis en la creación de discursos y de símbolos como mecanismo de legitimidad. En relación con el proceso de formulación de la Ley 9ª, se observa un cambio en la percepción de los problemas: no se trata de enfrentar la desigualdad, las carencias o la precariedad ligadas a la pobreza, o de la integración de la ciudad popular. Aunque estos objetivos siguen siendo señalados, ceden terreno a preocupaciones más globales, la idea de “crisis urbana” se extiende al conjunto de la ciudad y se buscan soluciones que pretendan resolver problemas que afectan a todos los habitantes: la congestión vehicular, la limitada calidad de los servicios públicos, las infraestructuras saturadas por el uso, la contaminación ambiental, la inseguridad, la mar-

ginalidad (que deja de aparecer como una condición de desigualdad y pasa a ser un factor que afecta el funcionamiento de la ciudad) y otras secuelas que ponen en duda la sostenibilidad del desarrollo urbano (República de Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997a).

Por otra parte, a pesar de que se reitera la preocupación por el crecimiento desordenado, apenas aparecen otros problemas: los sobrecostos en la dotación de infraestructuras; el irracional proceso de densificación que se traduce en altos grados de hacinamiento y precariedad de espacios colectivos y equipamientos públicos; la mezcla de usos del suelo poco compatibles entre sí; y el deterioro de la calidad de vida ocasionado por la prematura obsolescencia del parque inmobiliario.

Como respuesta a estos problemas se plantea la búsqueda de elementos innovadores que permitan una planeación estratégica, consensual, participativa y operativa. Se espera que, además, esta planeación recoja lo mejor de la experiencia internacional en este campo, que genere un tránsito ordenado hacia nuevas prácticas urbanas y que induzca a una reflexión colectiva sobre la ciudad y sus perspectivas futuras, con miras a definir un proyecto de ciudad que identifique metas a mediano y corto plazo, establezca directrices de desarrollo, producto del consenso entre los estudios técnicos de base y los intereses de los diferentes estamentos sociales que deben integrarse en un proyecto conjunto (del Castillo, Salazar, 1998).

La propuesta central sigue siendo la de dotar al Estado de instrumentos de intervención

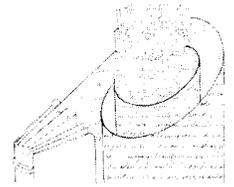
más potentes, que propicien un adecuado ordenamiento territorial y promuevan el desarrollo socioeconómico de los municipios (República de Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997a). De esta manera, el procedimiento de expedición de la ley se plantea como una simple reforma a la Ley 9ª; se trata de ajustar sus disposiciones, de mejorar sus textos, conservando su estructura inicial, pero sin asumir una transformación radical. No obstante, en la práctica se producen cambios que no dejan de ser significativos, por lo menos en términos de confrontar las prácticas tradicionales de transformación del espacio urbano:

- La reconstitución del ordenamiento urbano y de la planeación física de la ciudad como práctica fundamental de la planeación urbana.
- La consagración del urbanismo como una función pública.

- El planteamiento de la gestión del plan como elemento clave para superar un urbanismo reglamentario. Del plan documento y el código urbanístico se debe avanzar hacia un proceso permanente y de largo plazo de gestión o gerencia del plan.

- El plan se concibe como un pacto de largo plazo, que define derechos y deberes urbanísticos, que orienta y regula el uso y la transformación del suelo, y que pretende servir de elemento de “tramitación” de los conflictos que se derivan de estos procesos.

- Se propone en el centro de la discusión, más que la necesidad de recuperar las plusvalías en su versión clásica —a través de instrumentos fiscales—, la necesidad de revertir un esquema de desarrollo urbano inequitativo e



³¹ A pesar de que la Constitución de 1991 eliminó la noción de plena indemnización, para referirse sólo a indemnización previa y, lo que es más importante, estableció que la indemnización se fijará "consultando los intereses de la comunidad y del afectado" (Art. 58).

territorios

46

insolidario, e introducir mecanismos de reparto de las cargas y beneficios derivados de los procesos de incorporación, urbanización y construcción de suelo urbano.

Hay que resaltar que en un momento de desregulación o cambio en las modalidades de intervención del Estado (privatización de servicios urbanos y sociales y del sistema de seguridad social, flexibilización de la relación laboral, liberación comercial, etcétera) se haya emprendido y alcanzado la expedición de una ley de claro corte intervencionista, que revaloriza la acción del Estado y pretende establecer límites jurídicos a los beneficios derivados de la apropiación de la tierra y la extracción de la renta urbana, de la especulación y de la urbanización tanto legal como ilegal.

Obviamente, el proceso no es lineal ni los resultados del texto legal coinciden necesariamente con los propósitos de quienes promueven la nueva ley. A la heterogeneidad y complejidad del discurso que justifica y presenta la reforma (tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario; fortalecimiento de la acción pública en un marco de consensos y concertación; precisión en las reglamentaciones pero flexibilidad en la práctica), se suma, por supuesto, el enfrentamiento y la negociación de posiciones, visiones e intereses en la producción de un nuevo texto legal. Aunque ya no se presenta una oposición radical a la intervención del Estado en el control del suelo urbano ni se estigmatizan como subversivos los instrumentos urbanísticos, y la ley es expedida en un corto periodo de tiempo, su texto final es una amalgama de objetivos y deseos, de visiones

políticas, con pretensiones de precisión y tecnicismo en las disposiciones, y con un sutil pero efectivo trabajo de ajuste a muchos de los instrumentos, que en muchos casos resultan desvirtuados.

Los instrumentos de gestión del suelo sufren las siguientes modificaciones:

— Con respecto a la expropiación, ésta se adopta por vía administrativa, y se agilizan los plazos para la adquisición voluntaria y la expropiación por vía judicial. Sin embargo, la indemnización pasa a ser por el daño emergente y el lucro cesante, que incluye el precio comercial del inmueble, lo que hace pensar que aun los municipios deberán pagar más del precio comercial de los inmuebles a los propietarios expropiados. En otras palabras, se elimina la noción de indemnización³¹ y se sustituye por otra, subjetiva, de precio comercial, estimado bien sea por el Igac o por evaluadores privados.

— En cuanto al reintegro de tierras, éste adquiere el carácter de un instrumento de planeación, a través de las unidades de actuación urbanística a las que debe corresponder un plan parcial. Pero, la reglamentación de procedimientos y requisitos se hace tan complicada y recargada que se corre un riesgo mayor de dificultad en su aplicación que el que había con las escasas referencias a esta figura contenidas en la Ley 9ª. En efecto, se requiere el voto favorable de los propietarios que representen el 51% del área comprometida, tanto para el englobe de los terrenos como para el desarrollo de una gestión asociada del terreno resultante. Cuando se declaren el desarrollo y la construcción prioritaria con respecto a un terreno que forme parte de una

unidad de actuación urbanística (es decir, objeto de reintegro), los propietarios verán incrementados en un 50% los plazos para iniciar el desarrollo o la construcción (Art. 52).

— En relación con la figura de la extinción del dominio, una de las más radicales de la Ley 9ª, queda eliminada y se reemplaza por una enajenación forzosa en pública subasta, sobre la base de un precio comercial del inmueble.

— En lo que se refiere al cumplimiento de la función social de la propiedad, prácticamente se equipara a la de incorporación de tierra para el desarrollo urbano, en justificaciones al parecer centradas en el problema de la retención de los terrenos (los conocidos “lotes de engorde”), como si éste fuera el único mecanismo de especulación, de incremento de los precios y de apropiación particular de las plusvalías urbanas.

En síntesis, es posible identificar en la Ley 388 algunos ejes conductores:

— Una apuesta a la introducción de mecanismos de gestión del suelo que partan de una redefinición del contenido jurídico del derecho de propiedad y de los derechos a urbanizar y construir.

— La revalorización de la planificación física en su sentido tradicional, entremezclada con algunos de los lineamientos de la planeación y la gestión estratégica y con la incorporación de algunas preocupaciones ambientales.

— El encuentro de dos tipos de discursos y miradas sobre lo urbano y sobre el territorio, el del urbanismo y el ambiental, cuyos objetivos, estrategias y prioridades no coinciden necesariamente y que pueden servir para producir tanto consensos como conflictos en

temas recurrentes, como el del crecimiento, la urbanización, la protección del medio ambiente y los equilibrios territoriales.

— La incorporación, expresa y reiterada en el texto legal, del discurso sobre el interés general y la función social de la propiedad. No obstante, aunque la ley se extiende en propósitos, objetivos y esbozos de una ciudad deseada, los procedimientos son cada vez más complicados y cargados de requisitos, y parece, en últimas, salir fortalecido el derecho de propiedad sobre el derecho a la vivienda o a la ciudad.

— Por último, otro cambio importante es la debilidad creciente del componente de vivienda social dentro de la legislación y las políticas de gestión urbana. En este terreno se ha optado de manera radical por una solución de mercado, traducida en la asignación de subsidios directos a la demanda, como el casi exclusivo mecanismo de intervención del Estado central, con el creciente debilitamiento de los programas locales de producción de vivienda social.

Comentarios finales

En uno de los capítulos introductorios de la selección de textos filosóficos titulada *Penser la ville*, Pierre Ansay expresa que la ciudad debe legislar sobre sus formas físicas, toda vez que para ella no hay vida posible sin una autoprogramación de sus formas, su perímetro, sus lugares y sus espacios. También, entre otros significados de la noción de “tener derecho a la ciudad”, plantea aquél que reenvía a la reivindicación legítima del individuo que, como partícipe de una forma de vida colectiva cada

territorios

vez más socializada, reclama del pacto social los recursos institucionales necesarios para su proyección como tal. La justificación de este significado debe ser buscada en la legitimidad que tiene el individuo para ejercer un “derecho a exigir” sobre la ciudad, percibida como operador de democracia social. Estas anotaciones evocan las palabras de Henri Lefebvre cuando indica que el derecho a la ciudad se anuncia como un llamado, como una exigencia, que se manifiesta como forma superior de los derechos y que implica el derecho a la individualización en la socialización, a la actividad participante, a la apropiación (bien distinta del derecho de propiedad).

No es posible concebir un saber técnico o un conocimiento especializado de actuación sobre la ciudad, que pretende forjar sus formas, sin considerar el problema del ejercicio del derecho sobre sus bienes y sus valores colectivos, y del ordenamiento jurídico actuando sobre las afectaciones del suelo, sobre la interacción de los derechos de propiedad y de apropiación, en el sentido ya señalado propuesto por Lefebvre.

La idea de un derecho a la ciudad expresó en los países industrializados una tensión, un conflicto tendiente a resolver el problema de provisión de vivienda, infraestructuras, equipamientos, e incluso de condiciones de acceso a una misma ciudadanía, a la población creciente de trabajadores que llegaba a las ciudades atraída por la actividad industrial. La integración de los asalariados a la acumulación capitalista se pretendía alcanzar gracias de la garantía de crecimiento del salario directo y del salario indirecto, a través de las

instituciones del Estado benefactor. En palabras de Ansart, la ciudad sería un elemento imprescindible de la providencia social.

El propósito de integración económica mediante el empleo y la integración social, a través del acceso a la vivienda, la educación y los demás consumos colectivos, tuvieron su expresión en la regulación jurídica mediante la consagración de los derechos sociales y económicos y en una serie de disposiciones que, basadas en la intervención estatal, posibilitarían asegurar el acceso generalizado de todos los ciudadanos a estas formas de vida y reproducción social en la ciudad. Los análisis sobre la crisis del conjunto de valores y creencias que constituyen la modernidad, que han sido reseñados de manera general, señalan en cierta forma los límites de estos propósitos, instituciones e instrumentos.

Mientras en los países centrales la cuestión urbana empieza a girar en torno al problema de los límites crecientes de la vida urbana como elemento generador de integración social e incluso de construcción real de ciudadanía, en países como Colombia, las limitaciones a uno y otro nivel son mucho más agudas: bien sea la imposibilidad de garantizar el acceso a empleo, vivienda, servicios e infraestructuras a toda la población, bien por la difícil construcción de mecanismos reales de integración, solidaridad y democracia en el espacio urbano. Esta rápida mirada retrospectiva permite identificar cómo el surgimiento o la adopción de las instituciones, instrumentos o tecnologías que hacen posible la organización colectiva inherente a la ciudad se verificó en nuestro país pocos años después a su aparición en los países centrales: la dotación de servicios en

redes, los elementos básicos del urbanismo y la planificación, ciertas leyes en materia de expropiación o vivienda social, las orientaciones de la ciudad del bienestar. Incluso figuras emblemáticas, como Le Corbusier, participaron en la formulación de planes urbanos. Pero nuestras ciudades son evidentemente más precarias, segregadas, desiguales y con disfuncionalidades más marcadas. Ni la industrialización, ni el empleo, ni las condiciones de acceso a los derechos sociales ni de integración a la ciudad, ni de ejercicio político de la ciudadanía logran acercarse al modelo de los países centrales, que no obstante se apropia y se reproduce.

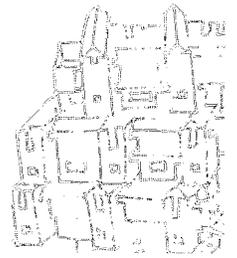
La sociología jurídica europea recibe con sorpresa y encantamiento las fisuras que aparecen en unos ordenamientos jurídicos estatales tan sólidos y monolíticos como los de sus países, y las asume como factores de innovación, enriquecimiento y confrontación. En contraste, el rápido recorrido hecho sobre uno de los componentes del ordenamiento jurídico estatal en Colombia remite, más bien, a los límites y sobresaltos de la llamada modernidad periférica. Muchas de las características de nuestro ordenamiento jurídico pueden ser calificadas indistintamente como un derecho posmoderno o como un déficit de modernidad: los límites difusos entre derecho y no derecho, la inflación normativa, la multiplicación de lugares de emergencia de la norma jurídica, la utilización estratégica del derecho como elemento de legitimación, la ineficacia instrumental compensada por el recurso a la eficacia simbólica.

En el centro del tema tratado en este artículo hay oposiciones como aquéllas entre lo legal

y lo ilegal o lo público y lo privado, que forman parte de la misma discusión sobre las condiciones de ruptura de la modernidad como modo de vida y de organización social y sobre la evolución de las diferentes concepciones ideológicas y políticas sobre el Estado, el mercado o la defensa de los derechos individuales.

La oposición entre legal e ilegal, con la que generalmente se identifica nuestro proceso de urbanización, ha servido como elemento diferenciador de la ciudad popular y como base para la construcción del objetivo central de su integración a la legalidad. El recorrido hecho en este análisis permite afirmar, no sin algo de provocación, que, en general, nuestras ciudades se han desarrollado en la ilegalidad, entendida ésta como la ausencia de unas normas generales que orienten la transformación del espacio urbano. Salvo una ley de 1947 que otorgaba el poder a los municipios de formular un Plano Regulador, durante cuarenta años diversos obstáculos se opusieron a la expedición de una ley que definiera las condiciones de ejercicio de los derechos urbanísticos, de control del uso del suelo por parte del Estado. Cuando por fin fue expedida en 1989, no hubo mayor interés en aplicarla local ni nacionalmente.

La oposición a la expedición o a la aplicación de la norma evidencia el tipo de prácticas y comportamientos que se han desarrollado en torno a la ciudad: la apropiación privada de los beneficios del desarrollo urbano, el desconocimiento de los valores colectivos y comunes, la insolidaridad. En los sectores populares son invadidas o negociadas zonas de importancia ambiental o zonas de riesgo en los



territorios

³² Tomamos la expresión de Saldarriaga, 1998, con la que explica la lógica de extracción de beneficios presente en nuestro país, originada desde la Colonia, y que subsiste aún en medio de la construcción de instituciones civilizadoras, filantrópicas y modernas.

márgenes de ríos y quebradas, o zonas de bosque o de valor agrícola en los límites de las ciudades, de la misma manera que los grandes promotores privados presionan para que sean urbanizadas áreas de valor ambiental en los cerros circundantes o en las zonas de suburbio que aseguran la protección de los sistemas de provisión de agua o sirven de equilibrio al territorio urbanizado. De igual manera, es posible verificar la misma tendencia a construir al máximo la tierra que se urbaniza, reduciendo a límites insostenibles la cesión de terrenos para usos colectivos, tanto en las urbanizaciones piratas como en los barrios más ricos y elegantes.

Más aún, la ilegalidad ha ido invadiendo la legalidad. Los programas de vivienda popular se han convertido en acciones de mejoramiento o de legalización de la vivienda construida o promovida por urbanizadores piratas, en la mayoría de los casos, es decir que no se trata de terrenos conseguidos mediante invasiones derivadas de acciones de protesta o de reivindicación por el acceso a la tierra, posteriormente legalizados. Cada vez más, entonces, se prevén condiciones aún más laxas para la legalización e incluso se permite la asignación de subsidios para la compra de lotes sin servicios.

El tema de la relación entre público y privado en la sociedad capitalista tiene que ver con las modalidades de apropiación de los bienes naturales o de los bienes producidos por el hombre. En principio, la apropiación pública vendría de alguna manera a equilibrar la apropiación privada, pero tampoco está del todo claro que el Estado pueda representar y satisfacer los intereses colectivos, sino más bien

servir de canal de relación, de comunicación y enfrentamiento entre intereses diversos, incluso antagónicos. En cuanto a la transformación, construcción y disfrute del territorio, ¿es posible que exista un único proyecto de ciudad que represente los intereses de una colectividad?, ¿existe realmente un interés general a defender? Ya en temas como el del medio ambiente o de los recursos naturales, o como el de la exclusión y la pobreza, rápidamente surgen las fisuras, los desencuentros, las diferencias.

La concepción del interés general es en nuestra sociedad una de las más claras expresiones de lo que la literatura anglosajona denomina el síndrome de *nimby* (*not in my back yard*), que asume que las colectividades y los municipios sólo tienen obligaciones, pero no derechos, y ésta es una creencia profundamente arraigada en los diferentes sectores sociales. En general, lo que parece predominar es un “régimen de ilegalidades negociables”³², una negociación, interpretación y adecuación permanente y particular de las reglas de juego.

Incluso así, el derecho continuará ocupando un lugar central en la definición de esas reglas de juego. A pesar del discurso sobre la crisis de las instituciones de la modernidad, como lo sugieren los trabajos de Chevallier y Asher aquí comentados, los países centrales parecen evolucionar hacia formas de agudización de la modernidad y, de igual manera, el sueño de millones de habitantes de los barrios populares de nuestras ciudades continúa siendo el de acceder al disfrute de la modernidad. El asunto crucial, y continuamos con las expresiones de Wallerstein (1995),

territorios

es si se trata del predominio de la modernidad, entendida como la modernización tecnológica, o, más bien, de la modernidad de la liberación.

En palabras de Boaventura de Sousa Santos, el derecho tiene un potencial regulador o emancipador, de tal forma que su utilización, indistintamente, hará parte de las estrategias y del manejo de distintas fuerzas o intereses, bien sea de regulación del régimen capitalista o de las reivindicaciones ciudadanas. Es en esta tensión que se debe leer la producción de las normas de planeación y gestión urbana examinadas.

No se trata solamente de un problema técnico, sino de las posibilidades de generar nuevas formas de apropiación y redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. El problema central sigue siendo el de la definición política de la gestión del suelo, de la regulación de las formas urbanas.

Retomando a Asher, la "urbanidad" o "urbanismo" es un concepto polisémico que incluye un saber especializado, pero también una manera de vivir, que debería estar marcada por el respeto a las personas, los espacios libres y construidos, en tanto tejido urbano casi que antropomorfizado, y, por último, una dimensión ética en torno al concepto de convivialidad, entendido como la estructura que organiza el uso democrático de las herramientas a su alcance. En este sentido, ¿sigue siendo válido el ideal moderno del avance racional hacia un futuro mejor y la utilización estratégica del Estado y del derecho como canales de solución de los problemas sociales y de alcance de unas mejores condiciones de vida?

Bibliografía

- Arnaud, André-Jean; Fariñas Dulce, María José, *Introduction à l'analyse sociologique des systèmes juridiques*, Brylant, Bruselas, 1998.
- Ascher, François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, París, Editions Odile Jacob, 1995.
- Barco, Virgilio, "No más reformas de papel", en Giraldo Isaza, Fabio, ed., *Reforma urbana y desarrollo social*, Bogotá, Fondo Editorial Camacol, 1989, págs. 49 - 57.
- Botero Gómez, Fabio, *La ciudad colombiana*, Ediciones Autores Antioqueños, vol. 58, Medellín, Gobernación de Antioquia, 1991.
- Botero Herrera, Fernando, *Medellín 1890-1950 : Historia urbana y juego de intereses*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1996.
- Castillo, Juan Carlos del; Salazar, José, "La planeación urbana en Colombia", en DNP, Findeter, Aciur, *La investigación urbana y regional en Colombia : Desarrollo y territorio 1993-1997*, Bogotá, tomo I, 1998, págs. 254-278.
- Cortés, Rodrigo, *Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990)*, esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato, Bogotá, s.e. 1995.
- Crozier, Michel, "Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes", en Chazel, François; Comaille, Jacques, *Normes juridiques et régulation sociale*, París, LGDJ, 1991, págs. 131-135.
- Chevallier, Jacques, "Vers un droit postmoderne?", en Clam, Jean; Martin, Gilles, eds., *Les transformations de la régulation juridique*, París, LGDJ, 1998, págs. 21-46.

territorios

- Choay, Françoise, *L'urbanisme, utopies et réalités: Une anthologie*, París, Editions du Seuil, segunda edición, 1996.
- Choay, Françoise; Merlin, Pierre (bajo la dirección de), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, París, PUF, 1988.
- Delmas-Marty, M., *Pour un droit commun*, París, Seuil, 1994.
- *Le flou du droit*, París, PUF, 1986.
- García Villegas, Mauricio, *La eficacia simbólica del derecho: Examen de situaciones colombianas*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Unian-des, 1993.
- Kerchove, Michel van; Ost, François, *Le droit ou les paradoxes du jeu*, París, PUF, 1992.
- *Le système juridique entre ordre et désordre*, París, PUF, 1988.
- Le Roy, Etienne, *Le jeu des lois: Une anthropologie "dynamique" du droit*, París, LGDJ (en prensa), 1999.
- "Crises, mondialisation, complexité sociale. Spécificité des situations et généralités des pratiques", versión electrónica del artículo aparecido en *A la recherche des enfants des rues*, bajo la dirección de Stéphane Tessier, París, Karthala, 1998.
- República de Colombia, *Constitución Política de Colombia, 1991*, Santa Fe de Bogotá, Esap, 1991.
- República de Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, *Ciudades y ciudadanía: La política urbana del Salto Social*, Bogotá, 1995.
- 1997a, *Presentación general de la Ley de Desarrollo Territorial*, Bogotá.
- 1997b, *Ley de Desarrollo Territorial, No. 388 de julio 18 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*, Bogotá.
- Rother, Hans, *Derecho urbanístico colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Editorial Temis, 1990.
- Rouland, Norbert, *L'Anthropologie juridique*, Collection "Que sais-je", París, PUF, segunda edición corregida, 1995.
- Saldarriaga, Oscar, "La société civile en Amérique Latine: l'apport de l'expérience colombienne", en *Alternatives Sud*, París, vol. 5, 1998, págs. 145-172.
- Sousa Santos, Boaventura de, "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales: prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho", en *Estado, Derecho y luchas sociales*, Ilsa, Bogotá, mayo de 1991.
- "Sobre los modos de producción del derecho y el poder social", en Ilsa, *Estado, derecho y luchas sociales*, Bogotá, 1991.
- Topalov, Christian, *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux Etats-Unis 1900-1940*, París, Centre de Sociologie Urbaine, Ministère de l'Équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, 1988.
- Velásquez, Fabio E., "La reforma urbana de Barco: vieja estrategia, nueva táctica", en Giraldo Isaza, Fabio, ed., *Reforma urbana y desarrollo social*, Bogotá, Fondo Editorial Camacol, págs. 507 a 527, 1989.
- Viviescas, Fernando, *La formalización del espacio y la cultura urbana en Colombia: la perspectiva de la Constitución de 1991*, Working Paper, núm. 61, DPU, Londres, 1992.
- Wallerstein, Inmanuel, *L'après libéralisme. Un Système monde à inventer*, París, 1998.