

“...no es la solución de la cuestión de la vivienda lo que resuelve al mismo tiempo la cuestión social, sino que es la solución de la cuestión social, es decir, la abolición del modo de producción capitalista, lo que hará posible la solución del problema de la vivienda.”

F. Engels, *Contribución al problema de la vivienda*. Ediciones en lenguas extranjeras, Moscú, pág. 58.

Desde hace varios años, el *problema urbano* ha hecho su entrada en la escena política colombiana, y lo ha hecho por la puerta grande. Ocupa hoy, junto al *problema agrario*, un lugar de privilegio en los programas de los diversos partidos políticos de derecha, centro e izquierda; sus “soluciones” se encuentran en los discursos electorales de todo aspirante a una banca en el parlamento; es tema obligado en las campañas de los candidatos presidenciales de todas las vertientes políticas, y, particularmente, ha llegado a convertirse en uno de los blancos centrales de la acción del Estado en sus diferentes instancias: parlamento, aparato administrativo gubernamental a todos los niveles, organismos de gestión económica, fuerzas armadas, etc. Simultáneamente, esta “urbanización” de la actividad política ha arrastrado tras sí a la constelación de oficinas de asesoría, centros de investigación, grupos de expertos internacionales, cuya función consiste en ofrecer a los políticos y al Estado la argumentación técnica “necesaria”, para cumplir el doble propósito de informar la política y, simultáneamente, encubrir su carácter político bajo la envoltura técnica.

¿Cómo explicarnos ésta irrupción de la problemática urbana en las diferentes instancias de la superestructura política? Es evidente que esta explicación debemos buscarla no en la cabeza clarividente de los políticos, sino en el surgimiento en la vida social de una serie de fenómenos dados en esa región del territorio que el saber común denomina *Ciudad*, o que son la expresión del continuo pro-

ceso de crecimiento urbano producido por la inmigración masiva de población campesina. Pero no se trata en éste caso de fenómenos cualesquiera, de aquellos anodinos hechos de la vida cotidiana que no preocupan siquiera a sus propios actores; bien por el contrario, lo que produce tal preocupación en las “altas esferas de la vida republicana” es el hecho de que estos “problemas”, profundos problemas sociales en permanente proceso de agudización, desbordan el campo de “lo económico”, para localizarse en la esfera de “lo político” y “la política”. La ciudad se ha convertido en el escenario-resultado de contradicciones que se mueven, se agudizan, estallan en el interior de la formación social colombiana.

Acá, como en todos los casos, la práctica social misma quita toda validez a los “estudios técnicos” o “científico-académicos” ideológicamente calificados de apolíticos y nos demuestra que todo análisis de una realidad concreta que reivindique un carácter científico es, necesariamente, un análisis político. Avestruces seríamos si, mientras el Estado, los partidos políticos y las clases sociales que éstos representan consideran el “problema urbano” como un *problema político*, nosotros quisiéramos mantenernos en el campo de la “técnica” o de una pretendida “ciencia social neutra”; caeríamos en la trampa de nuestra ideología academicista o, peor aún, haríamos de instrumentos del poder establecido. Este análisis se localiza, pues, en el terreno donde el “problema urbano” se debate: el de *la política*.

### I. La política urbana: un difícil campo de maniobra de las clases sociales y del Estado colombiano

Aunque la simplificación implica el riesgo de dejar de lado aspectos importantes de una problemática, la misma elección del Estado en cuanto a su campo de acción, al diseñar las políticas para “resolver” los problemas urbanos, nos señala los aspectos fundamentales.

El acelerado proceso de urbanización adquiere, en la sociedad dependiente neocolonial colombiana,<sup>1</sup> un carácter contradictorio: las

1 Sobre el concepto de *formación social capitalista dependiente neocolonial*, ver, entre otros: Arrubla, Mario, *Estudios sobre el subdesarrollo colombiano*, Ediciones Tigre de papel, Bogotá 1970; Marini, Ruy Mauro, “Dialéctica de la dependencia” y Vásquez, Edgar, “Bosquejo para un análisis económico y político del imperialismo”, artículos publicados en *Ideología y Sociedad*, núm. 7, Bogotá, oct.-dic. 1972, y Dos Santos, Theotonio: *Socialismo o fascis-*

enormes masas de campesinos expulsados del campo por el desarrollo capitalista de la producción agrícola emigran a las ciudades donde el sector industrial y los sectores improductivos ligados a éste, *son incapaces* de ofrecerles empleo, dadas las condiciones estructurales de su propio desarrollo, generándose así un "ejército de desempleados" cada vez mayor.<sup>2</sup> Dedicados a actividades estacionales, "asociales", o de bajísima remuneración (construcción o servicios personales varios, prostitución, robo, mendicidad, comercio y servicios callejeros varios, recuperación de objetos en los basureros municipales, etc.), sus componentes subsisten difícilmente en las ciudades bajo condiciones inhumanas: consumo alimenticio por debajo del nivel de subsistencia biológica, inestabilidad y hacinamiento en la vivienda, condiciones sanitarias desastrosas, analfabetismo y desnudez, cuya descripción se ha hecho ya lugar común en la literatura universal. Sin eliminar el desempleo rural, la inmigración de ésta masa de desheredados se convierte en un peligro para la estabilidad del sistema social vigente al añadirse, como fuente potencial de conflictos sociales, la aguda confrontación entre campesinos parcelarios y jornaleros agrícolas de un lado, y el bloque terrateniente burgués agrario del otro en el campo, y las continuas movilizaciones de obreros, estudiantes, y docentes en las ciudades. En una palabra, el Estado y los partidos políticos de las clases dominantes ven en éste "problema" un factor agravante de la lucha de clases.

La baja remuneración de la fuerza de trabajo —el salario real disminuye rápidamente como resultado del congelamiento salarial impuesto por el gobierno y del agudo proceso inflacionario—, la acción especulativa de los propietarios de terrenos urbanos y de inmuebles de vivienda de alquiler, y la limitada acción del Estado en el campo de la vivienda y de la dotación de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, salud, educación básica, etc.), colocan cada día a una parte más importante de la masa obrera y de empleados en las

---

mo. *El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*, Ed. Periferia, Buenos Aires 1972.

2 Ver, D.A.N.E.-C.I.E.: "Contribución al estudio del desempleo en Colombia". Ed. Dane, Bogotá 1972; Arrubla, Mario, op. cit., capítulo I; Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, "La lucha de clases en el campo colombiano. Conclusiones de la IV junta directiva de ANUC sobre el problema agrario colombiano" en *Ideología, diseño y sociedad*, núm. 6, Bogotá, julio 1972.

mismas condiciones de vida del "ejército de desempleados", evidenciándose así entre las masas su situación de explotación por el capital. Hecho inevitable, la lucha de estos sectores para defender sus niveles de consumo es respondida con la represión oficial, adquiriendo un carácter político.

El capital neocolonial, cuya reproducción se basa fundamentalmente en la sobreexplotación del trabajo asalariado,<sup>3</sup> busca la salida a su propio estancamiento a través de la inversión en la rama de la construcción. Confía para ello en las condiciones ventajosas que le brinda el mercado de la fuerza de trabajo en ese sector para el mantenimiento de la sobreexplotación (difícil sindicalización, salarios bajos en razón de la oferta abundante de mano de obra no calificada, períodos cortos de contratación y consiguiente ausencia de primas salariales, etc.), en la baja composición orgánica del capital imperante en el sector que posibilita la obtención de una alta tasa de plusvalía, y en la limitada necesidad de bienes de capital y materias primas importadas. Sin embargo, la expansión del sector ofrece también limitaciones: la relativa estrechez del mercado de los productos-vivienda y el monopolio de la propiedad del suelo urbano. En el ámbito de la actividad constructora, que absorbe una parte considerable del desempleo urbano y que *podría* ayudar a disminuir los factores-efecto de las tensiones sociales, se mueven pues contradicciones que se reflejan en el Estado. Este debe crear las condiciones para la apertura del mercado sin limitar la sobreexplotación de la clase obrera, e intervenir el mercado monopólico de tierras urbanas lo cual afecta los intereses de los terratenientes.

El capital industrial requiere un abaratamiento de los productos necesarios para la subsistencia de los obreros (incluido el alojamiento, cuyo valor asciende a una tercera parte del total de éstos) que forman el salario, a fin de incrementar la plusvalía y mantener la acumulación. (Aumento de la plusvalía relativa por disminución del valor-salario de la fuerza de trabajo.) Este abaratamiento implica para el Estado el incremento de la inversión en vivienda social y servicios, previo un incremento de los impuestos, y de otra parte, la limitación de las ganancias de los constructores y los rentistas inmobiliarios, oposición de intereses que debe ser conciliada por el Estado.

El "desorden urbano", resultante de la libre acción del capital sobre el suelo urbano y consecuencia necesaria de la anarquía reinante en la producción capitalista, limita los beneficios que el capital podría

3 Marini, Ruy Mauro, op. cit., pág. 25 y siguientes.

derivar de la socialización del trabajo productivo y del consumo ampliada por la aglomeración urbana y, por el contrario, crea a éste cargas adicionales que sólo pueden ser asumidas por el Estado a través de la socialización de las condiciones generales de la producción (vías, energía eléctrica, redes de servicios, etc.), de la circulación material y social y del consumo. Al actuar en tal sentido, el Estado acentúa la no-correspondencia entre el carácter social de la producción de la ciudad, la socialización de su consumo y el carácter privado de su apropiación, cuyo sustento es la propiedad privada.

Al adecuar la ciudad a las necesidades de la reproducción del capital mediante la creación de las condiciones generales de la producción y de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, la apertura de nuevas áreas a la actividad del capital —adecuación de terrenos—, y reglamentar su uso, el Estado acentúa la segregación social del habitat y expulsa a masas importantes de inquilinos y pequeños propietarios cuyos intereses afecta. Y todo este conjunto complejo de oposiciones y conflictos ocurre en el escenario donde se concentra la contradicción fundamental del sistema capitalista, la contradicción entre capital y trabajo asalariado: ¡en las fábricas!

Este complejo conjunto de contradicciones, en su doble aspecto económico y político, se condensa en el Estado, factor de cohesión de la formación social, bajo cuya responsabilidad está el mantenimiento de las relaciones de dominación de unas clases sobre otras y la producción de las condiciones necesarias para la reproducción del sistema en su conjunto.<sup>4</sup>

*Política agraria y política urbana aparecen así, en la actividad del Estado, como dos aspectos de la misma realidad. Son expresión de su doble función: de una parte, crear y mantener las condiciones económicas, jurídico-políticas e ideológicas necesarias para el proceso de acumulación del capital neocolonial en sus diferentes esferas; de otra, el cumplimiento de su papel fundamental de garante de la cohesión de la formación social dependiente neocolonial mediante la conciliación de las contradicciones secundarias surgidas entre las diferentes fracciones y clases dominantes y la represión de aquellas que afectan la dominación del conjunto de éstas sobre los trabajadores asalariados y demás clases no propietarias y ponen en peligro la subsistencia del sistema capitalista dependiente.*

4 Poulantzas, Nicos: *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Ed. Siglo XXI, España 1972, pág. 42 y siguientes.

El campo “natural” de acción de la política urbana del Estado está, pues, delimitado por la combinación de éstas contradicciones jerarquizadas doblemente por su localización en la instancia económica determinante o las instancias subordinadas de la formación social y por su incidencia en el nivel dominante o los niveles subordinados de la práctica de las clases sociales en una coyuntura determinada, es decir, por su incidencia sobre los distintos niveles de la lucha de clases.

Consideramos, a título de hipótesis, que el control hegemónico del Estado por parte de todas las clases dominantes, y la correlación de fuerzas ampliamente favorable, que le permiten neutralizar la lucha política de las clases explotadas en su conjunto y más particularmente de aquellas que realizan su práctica social en la ciudad, remiten a un segundo plano las acciones tendientes a hacer frente a las contradicciones que afectan las relaciones de dominación política en la ciudad, colocando en cambio en el primer plano la problemática de la reproducción del capital en su conjunto e imponiendo como campo de acción prioritario aquellos aspectos de la problemática urbana que lo afectan, o son susceptibles de actuar como aceleradores de ésta.

*La política urbana del Estado colombiano se dirige, pues, prioritariamente a:*

1. Promover, por medio de sus instrumentos de intervención económica, la integración del “ejército de desempleados” al proceso de valorización del capital —explotación de la fuerza de trabajo—, creando incentivos que orienten el flujo de capitales hacia un sector de la producción donde pueda obtener altas tasas de plusvalía y aprovechar las condiciones creadas por el rápido crecimiento de la población urbana, sin presionar excesivamente sobre el fondo de divisas disponible.
2. Mitigar el efecto del “desorden urbano” sobre los costos de producción mediante la creación de las “condiciones generales de la producción” que permitan al capital en su conjunto beneficiarse a través de los “efectos útiles” que ofrece la aglomeración urbana;<sup>5</sup> y sobre el proceso de valorización del capital en su conjunto, mediante la readecuación de las áreas urbanas heredadas de an-

Ver Lojkine, Jean, “*Contribution a une theorie marxiste de l'urbanisation capitaliste*” en los *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LII, P.U.F., París 1972.

tiguas formaciones sociales, a las necesidades del proceso de producción-circulación-consumo.

3. "Mejorar las condiciones de vida" de la población, entendido esto como una reducción del precio de los bienes para la subsistencia de la fuerza de trabajo y la creación de las condiciones para su reproducción ampliada, para lograr el incremento de la plusvalía. Jugar un importante papel en el campo de la dotación de vivienda para los estratos de bajos ingresos y crear y mantener los medios de consumo colectivo, son las herramientas de ésta acción.

Sin embargo, los conflictos sociales que ocurren en la ciudad subsisten, tanto aquellos que se originan en la explotación directa del capital, como los que se incuban en las míseras condiciones de vida de la masa de la población urbana. Esta miseria subsiste porque las condiciones de remuneración de la fuerza de trabajo vigentes en las economías dependientes, impiden que la mayoría de ella obtenga completamente sus medios de vida por la vía del mercado. En el mercado se mueven *valores de cambio*, mercancías producidas por el capitalista, no tanto para resolver necesidades individuales o sociales, cuanto para obtener ganancias a través de su venta a un consumidor que disponga del dinero necesario para adquirirlas. Por su parte, el Estado asume sólo la dotación de los bienes de consumo colectivo indispensables para la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo necesaria al capital y, por tanto, en una proporción inferior a las necesidades reales de la población, y tanto en este caso, como en la producción de ciertos bienes de consumo individual —construcción de "viviendas de interés social"—, aunque medie un subsidio, estos bienes son mercancías que no escapan a las leyes del mercado. Por esto, el segundo objetivo de la política urbana del Estado es el de adecuar la ciudad al ejercicio de sus funciones de dominación-represión, no solo de los conflictos sociales propiamente dichos, sino del conjunto de actividades delictivas provocados por el desempleo y la miseria.

El tercer objetivo consiste en el mejoramiento de las condiciones de la utilización capitalista de la forma urbana en beneficio de las diferentes fracciones del capital, por medio de la redistribución del suelo —reglamentación de la ocupación (correlato del punto 2 de las acciones prioritarias)—, y el mantenimiento y acentuación de la segregación social del habitat, por medio del conjunto de normas

reguladoras de Urbanismo, las acciones que integran sus planes y la renovación urbana.

Finalmente, se trata de poner las acciones anteriores al servicio de la dominación ideológica de la burguesía sobre el conjunto de la sociedad, tanto por la creación de nuevos elementos simbólicos, cuanto por el enmascaramiento del contenido de clase de la política urbana bajo el ropaje de la "modernización". Esta jerarquización no implica un orden temporal, sino una prioridad, ya que el Estado debe realizar su acción combinadamente en todos los planos. De hecho, obra así en la práctica.

Nos hemos referido antes al Estado colombiano como instrumento de las clases dominantes. Más esto no basta. Para entender el contenido *real* de la política urbana que éste adelanta es necesario esclarecer cuáles son las fuerzas políticas que en él se mueven, cuáles las clases sociales que ellas representan, los intereses concretos que defienden y la forma como unas y otras se expresan en dicho Estado.

Desde la caída de la dictadura militar en 1957, se implantó en Colombia mediante la reforma constitucional plebiscitaria, un régimen de República parlamentaria sui-géneris: el *Frente Nacional*. En él, la declarada "inconstitucionalidad" de toda fuerza política distinta de los partidos conservador y liberal, el consiguiente monopolio de la lucha electoral, el reparto de los escaños en los órganos legislativos a todos los niveles y de todos los cargos públicos, la alternancia de los dos partidos en la presidencia de la república, la sujeción de la rama judicial al ejecutivo y el carácter nominativo —no electivo— de las autoridades regionales y locales, sirvieron de soporte a la dominación hegemónica absoluta de la alianza liberal-conservadora sobre el Estado, que excluía de la lucha por su control y aún del aleatorio uso de la "tribuna parlamentaria" a cualquier otra organización política.

De la relación entre el control hegemónico y excluyente del Estado por los dos partidos políticos, tradicionales exponentes de los intereses de la burguesía y los terratenientes, y la diferenciación de intereses de las fracciones que integran estas clases, nace la forma específica del juego político colombiano: la lucha de fracciones en el interior de cada uno de ellos y los correspondientes movimientos disidentes *en su interior* (Movimiento Revolucionario Liberal, "Turbayismo", "Llero-Lopismo", etc., en el partido liberal; "Laureanismo", "Unionismo", "Progresismo", etc., en el Conservador), los cuales, sin abandonar el partido, surgen en períodos electorales autonomizándose de la fracción oficial y hacen que el gobierno se consti-

tuya como la alianza de las fracciones dominantes de cada uno de los partidos; fracciones que desaparecen luego o pasan a convertirse en la fracción dominante. Como veremos, éste juego de fracciones determina no sólo el matiz ideológico dominante en el Estado, sino —y es esto lo más importante—, la localización del “centro de gravedad del Estado” en una u otra fracción política de las clases dominantes. Por su parte, el parlamento —en el cual se mueven las fracciones minoritarias de los partidos hegemónicos o ciertos movimientos de ideologías diferentes como la populista Alianza Nacional Popular, cuya presencia allí era posible gracias a su carácter de sumatoria de disidentes de los partidos tradicionales—, ha perdido desde hace tiempo, y más acentuadamente desde la reforma constitucional de 1968, toda capacidad de “control” sobre el ejecutivo, al ceder a éste la iniciativa legislativa y someterse a la regulación-control del ejecutivo y de las Fuerzas Armadas.

Como consecuencia de éste recorte de la democracia burguesa, las masas han abandonado la participación en las elecciones, reduciéndose los votantes en las últimas elecciones a un 35 % del electorado. Se convierte así en demagogia hablar del apoyo popular a los gobiernos del Frente Nacional. En estas condiciones de funcionamiento de la “democracia” burguesa, el mantenimiento ininterrumpido durante los últimos 25 años del *estado de sitio* (estado de guerra interna) y la reciente legislación sobre el *estado de emergencia económica* convierten a éste castrado parlamentarismo republicano en un simple instrumento de una dictadura civil de las clases dominantes. Estos instrumentos han permitido al Ejecutivo legislar por decreto, militarizar la justicia (consejos de guerra para un número creciente de delitos tales como “reunión ilegal”, “incitación a la subversión”, “propaganda subversiva”, “incitación al desorden”, “huelga ilegal”, “alteración de la paz pública” a juicio de las Fuerzas Armadas, etc.), recortar todas las libertades democrático-burguesas y, en especial, reprimir no solo la lucha política de la clase obrera y el campesinado, sino también su lucha económica y los derechos de organización sindical.

*En síntesis, el Estado colombiano asume la forma de una república parlamentaria constitucionalmente instituida —en la cual el ejecutivo central juega el papel dominante—, controlada hegemónicamente por los partidos tradicionales por medio de una coalición excluyente, que ha sido utilizada por las clases dominantes como el instrumento de una dictadura civil apoyada sobre el monopolio de la lucha política, la restricción de la participación popular en la lucha electo-*

*ral y la represión jurídico-militar de las libertades democrático-burguesas.*

Aunque el sistema del Frente Nacional empezó a “desmontarse” en 1972 con la participación libre de los partidos en las elecciones regionales y en 1974 en la de Presidente y Congreso, el mantenimiento de la paridad liberal-conservadora en la rama ejecutiva y judicial hasta 1978 y la posibilidad de reimplantar el estado de sitio recientemente levantado, no permite hacerse ilusiones sobre la “apertura democrática”.

Cabe ahora preguntarse cuáles son las clases y fracciones de clase que se expresan políticamente en los partidos tradicionales y cómo aseguran éstos sus intereses.

Esta relación no es mecánica; presupone, de una parte una relativa autonomía de las esferas de las prácticas de clase (económica, política, ideológica) y de éstas con respecto a los partidos políticos y las diferentes vertientes ideológicas que en ellos se mueven —concepción del Estado en particular—, y de otra parte, la complejidad de la estructura de clases y fracciones, resultante de la articulación de los fragmentos de formaciones sociales anteriores, a la matriz del modo de producción capitalista, y del conjunto con la formación social de la metrópoli imperialista norteamericana.

Si en la década de 1930 la práctica de cada uno de los partidos políticos y sus actuaciones desde el Estado permitían caracterizar generalmente al Liberal como representante de la burguesía industrial en ascenso —surgida de las entrañas de la burguesía comercial importadora-exportadora—;<sup>6</sup> y al Conservador como el representante de los intereses de los grandes latifundistas, y explicar en éstos términos los conflictos que culminaron con el sangriento enfrentamiento de la “violencia” (1948-1960); los cambios que ocurren en la estructura económica durante el período de transformación de la dependencia semicolonial en neocolonial transforma profundamente ésta bipolaridad.

El desarrollo capitalista en el campo colombiano asume la forma de un proceso de transformación de la gran propiedad latifundista tradicional o la que se forma durante el período de la “violencia” mediante la concentración de la propiedad de los campesinos parcelarios y medios, desterrados del campo, en modernas explotaciones capitalistas y lleva apareada la adecuación del latifundio ganadero

6 D.A.N.E.-C.I.E., *op. cit.*, pág. 6.

restante a las condiciones de estrechez del mercado neocolonial.<sup>7</sup> Esta forma de desarrollo conlleva la conversión de los terratenientes en burguesía agraria cuando el paso se produce por inversión de capital por parte del mismo terrateniente; implica asimismo la articulación contradictoria de los unos y los otros a la burguesía industrial cuando ésta adquiere o arrienda el latifundio e invierte capital en él para asegurar el suministro de materias primas agrícolas a su naciente industria;<sup>8</sup> o, en períodos de estancamiento del crecimiento industrial, la ligazón del capital industrial y la propiedad territorial por la inversión en tierras de la plusvalía no reinvertible en el sector industrial, con el objeto de valorizar el capital por medio de la apropiación de la renta del suelo.<sup>9</sup> Esta articulación se refleja necesariamente en el surgimiento, en el interior del partido Liberal, de una fracción que expresa los intereses de este nuevo grupo de grandes propietarios (fracción más conservadora del partido liberal conocida como “turbayismo”) y de una “fracción progresista” del partido conservador, las cuales permanecen en los partidos tradicionales, pues el cierre del abanico político les impide diferenciarse como partidos autónomos, al tiempo que el sistema hegemónico les brinda el canal de conciliación de sus intereses con los de las otras fracciones del capital, y los instrumentos para la represión conjunta de la lucha autónoma de los campesinos pobres, que ha dejado de ser un arma de presión política de las vertientes burguesa y terrateniente de las clases dominantes, para convertirse en lucha contra los latifundistas y el Estado en el proceso mismo de la “violencia”. No podemos, sin embargo, perder de vista la subsistencia de contradicciones secundarias entre

7 Sobre el desarrollo capitalista de la agricultura en Colombia ver ANUC, *op. cit.*; D.A.N.E.-C.I.E., *op. cit.*, capítulo III y los materiales publicados en el periódico *Revolución socialista*, de Bogotá, núms. 3 y 4. Estos materiales permiten comprender también la estructura de clases en el campo, las posiciones de éstas y de los partidos políticos sobre el problema agrario, como así también el estado actual de las luchas campesinas.

8 Nos referimos a la articulación del capital industrial y agrario en la industria azucarera y la producción cañera, en la de aceites y grasas vegetales y el cultivo de oleaginosas; en la producción textil y algodónera, en la cervecera y cerealera, en la producción de derivados de la leche y el latifundio ganadero, y, más recientemente en la industria frigorífica y de enlatados y en la ganadería extensiva.

9 D.A.N.E.-C.I.E., *op. cit.*, págs. 15 y 16.

los latifundistas y la burguesía industrial en torno al monopolio de la tierra, o de los productores cafeteros y la burguesía industrial por la distribución del fondo de divisas resultante de la monoexportación del café. Esas diferencias se expresan claramente en las posiciones asumidas en torno al problema agrario, al papel que el Estado debe asumir en su “solución” (reforma agraria) y las matizadas aplicaciones de ella, hechas por los sucesivos gobiernos en función de la composición de fracciones dominantes.<sup>10</sup>

Los cambios ocurridos en la estructura de la producción industrial durante la postguerra y particularmente en la década de 1950, al tiempo que conducen a la joven industria nacional —que realizaba la sustitución de importaciones en condiciones de baja composición orgánica del capital, alto consumo de fuerza de trabajo, libre competencia interna y proteccionismo exterior— a una vejez monopolista prematura, transforman al partido liberal de la burguesía industrial nacionalista que dio las “batallas de la revolución en marcha” de los años 30 en el partido que expresa, a través de su fracción Llerista —dominante hasta mediados del año 1973—, los intereses del capital industrial monopolista y, a través suyo, del capital monopolista imperialista.

Dos procesos se articulan en este período hasta llegar a convertirse en condiciones estructurales de funcionamiento de la industria colombiana: la crisis del mercado mundial del café que tiene lugar a mediados de la década del 50<sup>11</sup> detiene el crecimiento del fondo de divisas observado en el período inmediatamente posterior a la guerra mundial; de ahí en adelante el fondo de divisas permanecerá por debajo de los requerimientos de la economía mientras disminuye la capacidad real de compra, a causa del aumento de los precios de los bienes de capital importados. Se anuda así el dogal de la dependencia

10 ANUC, *op. cit.*, págs. 30 y 55.

11 Entre 1946 y 1955, los precios del café —producto de exportación cuyo valor representaba entre 1950 y 1953, el 93 % del valor total de las exportaciones colombianas, y en 1967-1970 ocupa aún el primer puesto con el 70 % del total, siendo su principal comprador los EE. UU.— suben rápidamente en razón del incremento de la demanda. Durante el decenio 1950-60, la producción mundial de café se duplicó en tanto que la demanda mundial creció sólo en 1/3, dando como resultado un descenso del precio del café colombiano del 40 % entre 1956 y 1959. Departamento Nacional de Planeación: “Las cuatro estrategias”, D.N.P., Bogotá 1972, pág. 171 y siguientes.

que oprime la garganta de nuestro capitalismo neocolonial. Puesto que la instalación en el país de la industria de bienes de consumo nos ha transformado en importadores de medios de producción (maquinaria, equipo y materias primas industriales), todo proceso de reproducción simple o ampliada del capital productivo implica una presión sobre el fondo de divisas y, por tanto, sobre el sector agroexportador que no puede expandirse al mismo ritmo de las necesidades, debido a las limitaciones del mercado mundial; y puesto que el capital, como toda especie animal, o se reproduce o muere, tiene que recurrir *necesariamente* al capital extranjero, ya sea bajo la forma de crédito externo, o inversión directa para asegurar la importación de sus medios materiales de reproducción. Es decir, que todo proceso de expansión de la producción industrial implica necesariamente un reforzamiento de las relaciones de dependencia.<sup>12</sup> Como consecuencia de ello, se produce una expansión del sector financiero, tanto público (gran expansión del capitalismo financiero de Estado durante el gobierno de Lleras), como privado (corporaciones financieras que agrupan a la banca, los seguros, capitalistas individuales y al *capital financiero extranjero*),<sup>13</sup> al tiempo que crece su importancia como fracción del capital indispensable para la subsistencia del capital industrial.

12 La deuda externa colombiana pasa de 155 millones de dólares en 1950 a 2525 millones a fines de 1971; su ritmo de crecimiento anual era de 20 millones entre 1950 y 1961, 104 entre 1961 y 1965, 147 entre 1965 y 1970 y de 375 en 1971. El servicio de esta deuda (amortización del capital y pago de intereses) pasa del 13 % del total de ingresos en divisas en 1969, al 18 % en 1973. D.N.P., *op. cit.*, págs. 119-121.

13 La participación del capital financiero extranjero en el capital de las corporaciones financieras colombianas era, en 1968, la siguiente:

Corporación financiera colombiana	47,59 %
Corporación financiera nacional	40,00 %
Corporación financiera del Valle	19,32 %
Corporación financiera de Caldas	25,41 %
Corporación financiera norte	28,41 %
Corporación financiera de occidente	45,00 %
Corporación financiera del Caribe	24,00 %

Porcentajes similares se presentan en las demás corporaciones financieras existentes en el país.

D.A.N.E., "La inversión extranjera en Colombia", Boletín mensual de estadística, núm. 239, Bogotá 1971, pág. 74.

La aceleración del proceso de penetración del capital extranjero —mayoritariamente norteamericano—, doblemente motivada por las altas tasas de explotación de la fuerza de trabajo posibles en Colombia y por la magnífica acogida del capital nacional y del Estado, se produce fundamentalmente en los sectores del petróleo y la industria manufacturera; llega rápidamente a controlar, bajo la forma de filiales o participación mayoritaria en empresas mixtas, los sectores más dinámicos de la industria (petróleo, petroquímica, electrónica, ensamblaje automotriz), e impone en ellos sus condiciones de concentración monopólica de la producción, alta composición orgánica del capital, monopolio del mercado y extraterritorialidad de las decisiones de producción.<sup>14</sup> Obligado por la competencia de éste capital extranjero, por los determinantes de la tecnología importada y por su propia necesidad de mantener la tasa de ganancias, el capital industrial local reproduce rápidamente esta estructura monopolística,<sup>15</sup> al tiempo que se liga estrechamente al capital imperialista a través de múltiples lazos: dependencia de la tecnología importada de la metrópoli, del crédito externo concedido por éste, del crédito de las corporaciones financieras nacionales en las que el capital extranjero participa, colaboración en las empresas de capital mixto, acuerdos oligopólicos de suministro de insumos y de fijación de precios, etc., dando como resultado la articulación estrecha de los intereses del capital monopolista local y del capital imperialista en el proceso de explotación de la clase obrera tanto del sector industrial, como del agrario, a través de la ligazón antes anotada.

Políticamente, ésta articulación tiene una trascendencia enorme puesta de manifiesto en el trabajo de Héctor Melo:<sup>16</sup>

"... el elevado grado de concentración de la producción y del capital disminuyen cada vez más el peso relativo del sector de la pequeña y mediana industria nacional, no ligada ni tecnológicamente ni a través de lazos financieros al capital extranjero y cuyos intereses se enfrentarían antagónicamente con los intereses del bloque dominante (...) el desarrollo industrial dependiente impone, en conse-

14 Véase Melo, Héctor: "Observaciones sobre el papel del capital extranjero y sus relaciones con los grupos locales de capital en Colombia", C.I.D., Universidad Nacional de Colombia, trabajo mimeografiado, Bogotá 1973.

15 *Idem*, pág. 46 y siguientes.

16 *Idem*, pág. 51.

cuencia, la tendencia a la desaparición de la burguesía industrial 'nacional' como tal y, con ello, de las posibilidades de un proyecto industrial que entre en contradicción con la estrategia imperialista, y que fuese promovido por esta clase."

Nosotros agregamos: esto ocurre así pues, como tendencia estructural de la economía dependiente, no se trata de una *barrera* al desarrollo capitalista, sino la *forma* específica que éste asume en su fase imperialista. Para la pequeña y mediana burguesía industrial o agraria susceptible para algunos de entrar en contradicción con el imperialismo, la reproducción de su capital será asegurada en la medida que logre articularse al capital imperialista, y no a través de una ruptura con éste, o de una alianza con sus propios explotados —el mantenimiento de esta explotación es la condición básica de su existencia como clase—, como pretenden algunas organizaciones políticas que esconden mal su ideología pequeño-burguesa o liberal detrás de una fraseología revolucionaria.

*Como conclusión parcial, podemos decir que la fracción Llerista del partido liberal, y algunas fracciones del partido conservador, expresan los intereses de clase del gran capital monopolista nacional e internacional, agenciados éstos últimos, "por persona interpuesta", por el estrato de managers extranjeros radicados en el país, por las agencias internacionales y por sus propios socios nacionales.*

Pero no se detiene acá la estrecha articulación de las diferentes esferas del capital nacional y extranjero. La formación social dependiente neocolonial reproduce también otra de las formas de propiedad generadas por el desarrollo del capitalismo monopolista en su estrategia de articulación de todos los países al proceso de acumulación de capital a escala mundial: los grandes grupos financieros, que articulan y concentran el capital industrial, comercial, financiero, bancario y agrario, tanto nacional como extranjero, a través de un complejo sistema de articulaciones y participaciones en la propiedad de industrias, explotaciones agrícolas, empresas de servicios, de transporte, bancos, compañías de seguros, corporaciones financieras, etcétera.<sup>17</sup> Estos grupos han servido de núcleo básico al proceso de

17 Véase la información contenida en la obra citada —cuadros anexos— sobre los cuatro grandes grupos financieros colombianos: Bogotá, Fedecafé, Gran-colombiano y Santo Domingo. Estos cuadros ilustran también sobre el proceso de articulación de las diferentes fracciones del capital y de éstas con la propiedad del suelo urbano que tiene lugar en las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

articulación de las diferentes esferas del capital y la propiedad en las *Corporaciones de ahorro y vivienda* (*Infra*, sección II); en ellas se articula el capital bancario, las corporaciones financieras, las compañías de seguros, el capital invertido en la construcción y en la dotación de terrenos urbanos, el capital de circulación de la promoción inmobiliaria y de los grandes monopolios que concentran la propiedad del suelo urbano, su adecuación, la construcción de inmuebles y su comercialización.

*Es esta articulación compleja de todas las fracciones del capital nacional y de éste con el capital imperialista y con la propiedad territorial rural y urbana, la que se expresa políticamente a través de los partidos liberal y conservador coaligados en el control hegemónico del Estado colombiano. Ella nos permite caracterizar el bloque que detenta el poder del Estado como el bloque de todas las fracciones políticas de la burguesía y los terratenientes rurales y urbanos, bajo la hegemonía de la burguesía reaccionaria.* Ella explica además la complejidad de las transacciones que se llevan a cabo en el interior del bloque en el poder para conciliar, de una parte, los intereses de las diferentes fracciones y clases, y de otra, asegurar el juego de la integración-represión que permite al Estado el mantenimiento de la dominación pacífica o violenta de las clases explotadas, cuya explotación y miseria se agudizan en relación directa con el desarrollo capitalista neocolonial.

Ya que más adelante nos detendremos sobre este punto, podemos caracterizar esquemáticamente las fórmulas ofrecidas por cada uno de los partidos como respuesta a esta doble problemática, de acuerdo con la ideología dominante en cada uno de ellos: Estado intervencionista apoyado en un fuerte sector de "capitalismo de Estado" (financiero en particular); política de desarrollo a largo plazo en el marco de una programación centralizada, "reformas sociales" orientadas a asegurar este desarrollo, lograr el apoyo de la pequeña burguesía y mitigar los conflictos sociales; una cierta "estatización" de la dependencia, mediante el control estatal del crédito externo, y mantenimiento a toda costa del "orden público" entendido como represión jurídica y militar de las luchas económicas y políticas de la clase obrera y del campesinado, en el caso del partido liberal.

Intervencionismo limitado del Estado en la economía; libre juego de la iniciativa privada y privatización del manejo del crédito externo e interno; política "clásica" de desarrollo capitalista, apoyado básicamente en el libre juego de las "fuerzas económicas naturales" y, por tanto, en el juego de los intereses más inmediatos del capital; limi-

tación de las reformas y reemplazo por un "igualitarismo de oportunidades" basado en la dotación de servicios de consumo colectivo; énfasis en el desarrollo de la industria de bienes de consumo inmediato y de la construcción; y, obviamente, mantenimiento de la "paz social" por medio de la represión, en el caso del partido conservador.

La combinatoria de estas ideologías en la práctica política real de la coalición en el poder tiende cada vez más a aproximarse al tan de moda "modelo brasileño de desarrollo".

Es a la luz de la compleja articulación-conciliación de éstas diferentes, pero no opuestas ideologías políticas y de los intereses de clase que se mueven en el Estado colombiano, que podemos analizar los aspectos centrales de la "política urbana" en el momento actual: los proyectos de "reforma urbana", el plan general de desarrollo ("las cuatro estrategias"), el urbanismo y la renovación urbana.

## II. La "Reforma Urbana": la larga historia de una conciliación de intereses de clase

Con la presentación ante el Congreso Nacional en 1960 del proyecto de "Ley del techo",<sup>18</sup> se inicia la ya larga historia de los intentos para aprobar una "ley de reforma urbana" en Colombia. Este primer proyecto de ley, que ponía énfasis sobre el control de los precios del alquiler de vivienda, la estabilidad en la tenencia de ellas y la oferta de vivienda, fue archivado rápidamente y reemplazado en 1965 por otra iniciativa similar proveniente también de grupos parlamentarios liberales independientes (considerados en esa época como "progresistas"). Orientada hacia la conversión de los arrendatarios de vivienda en propietarios, esta iniciativa fue calificada de izquierdizante y rápidamente archivada.<sup>19</sup> De ahí en adelante, será el Ejecutivo el que tome la iniciativa. En 1969, el gobierno del presidente liberal Lleras Restrepo presenta el primer proyecto oficial al Congreso,<sup>20</sup> bajo la forma de un extenso articulado que constituirá el es-

18 Andrade, Ramiro, "Ponencia del proyecto de ley N° 21 sobre reforma urbana" (P.R.U.2), Ministerio de Desarrollo, trab. mimeografiado, Bogotá, febrero de 1972, pág. 8.

19 Idem, pág. 9 y Toro Agudelo, Hernán, "La reforma urbana, estudio del proyecto actual" (P.R.U.3), Multilith, Medellín 1971, pág. 4.

20 "Proyecto de ley sobre vivienda y desarrollo urbano" presentado por el

queleto de los presentados posteriormente; la polvareda que levanta —en pleno período electoral—, paraliza su discusión y pospone cualquier decisión al respecto hasta la conformación del nuevo gobierno.

El presidente conservador Pastrana Borrero, en cuyo gobierno domina inicialmente la fracción llerista, presenta a los pocos meses de asumir el cargo —octubre de 1970— una nueva propuesta cuya vida parlamentaria es también efímera.<sup>21</sup> El tercer proyecto oficial es presentado un año después, luego de haber sido reunida una "comisión a alto nivel" que incluyó a sus opositores, lo que no evita una nueva ofensiva de los críticos,<sup>22</sup> y un nuevo fracaso parlamentario; el gobierno lo retira para presentar un año después el cuarto de la serie gubernamental,<sup>23</sup> que corre la misma suerte de los anteriores. En octubre de 1973 será presentado nuevamente al congreso, con un cambio bastante significativo: se abandona la denominación "Reforma urbana" y se reemplaza por la de "Estatuto urbano"; hasta el momento parece que el Congreso, más interesado en la preparación del próximo debate electoral, se ha interesado poco en él.<sup>24</sup> Esta rápida sucesión de presentación y de retiro de proyectos gubernamentales muestra, de una parte, el interés del gobierno en obtener un estatuto jurídico que posibilite su intervención en el campo gene-

gobierno nacional a la consideración del Congreso de la República (que denominamos P.R.U.1), en *El espectador*, "El gobierno presenta ley de reforma urbana", Bogotá, 25, IX, 1969.

21 Ministerio de Desarrollo Económico, "Proyecto de ley sobre reforma urbana, presentada al Congreso el 22 de octubre de 1970", *Mindesarrollo*, Bogotá 1970 (para nosotros P.R.U.2).

22 "Proyecto de ley sobre reforma urbana" presentado al Congreso el 10 de octubre de 1971 (P.R.U.3) en *Cámara colombiana de la construcción*, "Recopilación de documentos sobre reforma urbana" —páginas pares 130 a 236—, CAMACOL, Bogotá 1971.

23 "Proyecto de ley sobre reforma urbana" presentado al congreso por el Gobierno Nacional en octubre de 1972 (P.R.U.4) en *El tiempo*, Bogotá, 27-X-1972.

24 Sociedad Colombiana de Planificación, "Proyecto de ley N° ... por el cual se adopta el estatuto urbano ...", octubre de 1973, S.C.P., trab. mimeografiado, 1973 (P.R.U.5).

ral de la vivienda y del desarrollo urbano, y de otra, la fuerte oposición que estas iniciativas han encontrado en el seno de las diversas fracciones de las clases dominantes y de la pequeña burguesía, expresada a través de sus organizaciones representativas, o en el seno del Congreso por los parlamentarios de *todos* los partidos y grupos políticos que en él participan, tanto miembros de la coalición en el poder, como fracciones disidentes y de la oposición anapista.

Si bien el análisis de los diferentes proyectos y de la oposición que encontraron nos permitiría reconocer las posiciones coyunturales y su desarrollo, ilustrativas de los intereses opuestos que se mueven en torno al “problema urbano y de la vivienda”, las limitaciones de este trabajo nos obligan a restringirnos al estudio del “cadáver más hermoso” abandonado en el campo de batalla (P.R.U.3) —el ejemplar más elaborado de todos, el más extenso y coherente, en el cual se expresa claramente el contenido de clase de las ideas-proyecto de reforma y las diferentes oposiciones de intereses—, y del maltrecho proyecto resultante de la conciliación de dichos intereses (P.R.U.4).

Por razones obvias dejaremos de lado la discusión de la “constitucionalidad” o las “fallas operativas” que presentan, frecuentemente alegadas en su contra,<sup>25</sup> para centrarnos en dos puntos primordiales:

25 La constitucionalidad de un proyecto remite al análisis de la correspondencia o no-correspondencia entre las normas jurídicas vigentes y la coyuntura económica y/o los procesos políticos que tienen ocurrencia en una sociedad en un momento determinado. Las exigencias de la estructura económica o de la lucha de clases determinan, en caso de no darse la correspondencia, el cambio de la norma jurídica —se reforma entonces la Constitución—, o el uso de los mecanismos de excepción que ella misma consagra, o su suspensión para hacer frente a coyunturas económicas o políticas en que los intereses de la burguesía se vean en serio peligro. El mantenimiento del “Estado de sitio” —estado de guerra interno— y la consiguiente suspensión de las libertades burguesas, durante los últimos 25 años en Colombia y la legislación por decretos ejecutivos (perfectamente constitucional sobre la base del artículo 121 de la Carta); la inclusión en 1968 en la constitución del “estado de emergencia económica”, o la suspensión total de la constitución por los gobiernos militares, son prueba de que lo que defiende la burguesía no es la constitución sino sus intereses y que la norma jurídica es un simple instrumento de éstos. Basten estas referencias para ilustrar por qué no abordamos el tema. No es la constitución burguesa o las fallas técnicas secundarias las que puedan impedir la aprobación de una reforma urbana propuesta por un Estado burgués a un parlamento burgués, si ella

— Las “respuestas” que aportan los proyectos de reforma urbana a las contradicciones que se mueven en la ciudad y la estructura urbana y, en particular, a las miserables condiciones de vida de la clase obrera y demás clases y fracciones no propietarias resultantes de las condiciones de explotación vigentes en la formación social colombiana y del contradictorio proceso de urbanización que en ella se da: desempleo masivo, bajos niveles de ingreso, penuria de vivienda, ausencia de servicios, segregación social del habitat, “desorden urbano”, desigual desarrollo regional, etc., objetivos *aparentes* de la reforma.

— Su carácter *real* de ley-programa tendiente a asegurar la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo en el marco del desarrollo capitalista neocolonial, las limitaciones estructurales que éste le opone, sus efectos sobre las diferentes fracciones del capital, los intereses perjudicados y la oposición que ello genera y que conducen a su paralización.

Es evidente que existe un punto de convergencia de todas las fracciones de las clases dominantes y de los políticos burgueses en el hecho de que el acelerado proceso de urbanización se ha convertido en una fuente de conflictos sociales cada vez más agudos que es necesario remediar si se quiere asegurar la supervivencia del sistema. Esta convergencia, que es política y no técnica, se sintetiza en las palabras del Ministro de Desarrollo al presentar el P.R.U.2 al Congreso:

“... durante los últimos años, como lo denuncian descarnadamente las cifras, el déficit de vivienda urbana torna a manifestarse ya como un problema de orden público de tal magnitud que, de no afrontarlo con decisión irrevocable de hacer justicia y con desinteresado espíritu de solidaridad social, las instituciones, que tantas veces hemos defendido, por la esperanza de libertad y de igualdad que las alientan, se verán seriamente amenazadas.”<sup>26</sup>

---

es necesaria para el mantenimiento del régimen capitalista de producción o del proceso de reproducción del capital.

A los que se interesen en las fallas “constitucionales” o “defectos operacionales” de los proyectos, los remitimos al texto de Hernán Toro Agudelo o a los demás textos de crítica burguesa de los proyectos acá citados.

26 “Exposición de motivos” hecha por el Ministro de Desarrollo al presentar al Congreso el P.R.U.2 en *Mindesarrollo*, *op. cit.*, pág. 45.

Como veremos, la convergencia total termina acá, pues no todas las fracciones de las clases dominantes, y en particular, las ligadas a la propiedad del suelo urbano, están dispuestas a aceptar el postulado de la fracción desarrollista de la burguesía liberal, a saber, que “El Estado moderno es regulador, y por esa misma condición, debe intervenir cada vez más en la actividad económica”,<sup>27</sup> concepción del Estado que informa la estructura de los primeros proyectos y que se incluye en el incoherente artículo 1 del P.R.U.3:

“La presente ley tiene por objeto reformar la estructura urbana para contribuir a hacer cumplir a la propiedad su función social.

En consecuencia, el gobierno, en representación del Estado, intervendrá en la economía nacional...”

Anotamos que el Gobierno (rama ejecutiva) no “representa” al Estado; es, en el caso colombiano, el elemento, dominante de él. Que no es necesario que “contribuya” a hacer cumplir a la propiedad (privada) su función social, ya que ella *es* una relación social concreta e históricamente determinada cuya función —perfectamente cumplida— en la sociedad capitalista es la de consagrar, en lo jurídico, aquello que en la estructura económica asume la forma de apropiación de los medios de producción y de la producción social por una minoría, correlato del despojo de la mayoría de la población; relación social entre propietarios y no propietarios, que asegura la explotación de los segundos por los primeros y *es* condición de funcionamiento del modo de producción capitalista. Que si la “estructura urbana” es entendida como el conjunto articulado de objetos urbanos (forma urbana), no se reforma ésta para reformar la relación de propiedad, sino lo contrario; que si la “estructura urbana” es entendida como el conjunto de la estructura económico-social soportada por la ciudad como forma, al intervenir en la economía se interviene en la “estructura”, sin que esta intervención determine necesariamente un cambio de ella, ni de la relación de propiedad...

En todo caso, lo que ésta afirmación nos muestra es que el Estado colombiano entiende que, como cohesionador del conjunto de la formación social, debe intervenir en el funcionamiento de ésta para paliar sus contradicciones congénitas y que se concentran en él como elemento fundamental de la instancia política y garante del mantenimiento del sistema. Pero entiende también que su función autónoma

27 “Discurso del Ministro de Desarrollo”, *idem*, pág. 57.

tiene límites precisos, determinados por la estructura económica y, más concretamente, por el carácter capitalista de las relaciones de producción; que los paliativos deben enmarcarse en estos límites, más allá de los cuales debe dejar de actuar como *regulador*, para asegurar la dominación burguesa a través de la *represión*.

Es por esta razón, que el ponente del proyecto de ley ante el congreso puede afirmar, sin temor a equivocarse:

“...la iniciativa presentada a nuestro estudio no puede calificarse como una reforma revolucionaria. En ella se interviene el mercado de la tierra pero no se socializa, se crean impuestos al lote ocioso pero se preserva la propiedad privada de la tierra urbana, se crean mecanismos para acabar (?) con la especulación pero se retribuye el valor de la propiedad... Para ciertos sectores económicos el término ‘reforma’ sencillamente espanta. Para su tranquilidad, el proyecto apenas consagra normas legales que actualizan disposiciones obsoletas y tienden, en su fondo, a evitar que la violencia de las masas necesitadas sustraiga a estos mismos sectores, definitivamente, el producto de su explotación.”<sup>28</sup>

Lo que sí no tiene razón de ser es que un congresista del partido liberal cogobernante y defensor del proyecto, se extrañe de que así sea.

Delimitado de tal forma, el P.R.U.3 se autodefine por 4 objetivos básicos, en coincidencia con los tres proyectos anteriores:

1. “Mejorar” las ciudades y “ordenar” su crecimiento.
2. Dotar de vivienda y servicios a la población urbana y en particular a las “clases menos favorecidas”.
3. “Fomentar” la industria de la construcción y “propiciar la participación de la iniciativa privada” para crear empleo, aumentar la productividad de la actividad constructora y reducir los costos de la vivienda.
4. Mejorar la organización de los organismos del Estado en sus diferentes niveles jerárquicos, ligados al desarrollo urbano y la vivienda.

28 Andrade, Ramiro, *op. cit.*, págs. 2 y 4. El interrogante es nuestro.

Al mismo tiempo se les asignan a estos organismos como principios básicos:

- a. La disminución de los desequilibrios regionales.
- b. La adopción en sus proyectos de vivienda de técnicas intensivas en el uso de la mano de obra.
- c. El diseño de proyectos "integrales" de vivienda.
- d. La descentralización de la administración pública (P.R.U.3., arts. 1 y 2).

En cuanto a los objetivos referentes al sistema de planeación y al ordenado y equilibrado desarrollo de las ciudades, que ocupan un lugar marginal en el proyecto —y es fácil comprenderlo, pues no se trata de un programa económico, sino de una norma jurídica que servirá de instrumento a una "concepción general" del desarrollo—, es necesario anotar que son puramente declaratorias, pues no sólo no se fijan los posibles mecanismos legales para su logro, sino que el mismo articulado de la ley contradice estos objetivos. Parecería que la política de desarrollo equilibrado —entendida acá como problema institucional— reposara sobre la formulación del punto 4 —no la encontramos en otro lugar— y sus principios a) y d), los cuales son rápidamente desvirtuados en el texto. El a) contrasta con la limitación de todos los "beneficios" de la ley a los centros urbanos de más de 100.000 habitantes, las áreas metropolitanas y la capital de la República, únicas ciudades a las que se aplica. El d) entra en contradicción con el énfasis puesto en el proceso de *centralización* de las decisiones en materia de política urbana y vivienda resultante de la estructuración y funciones del Consejo Nacional de la Reforma Urbana, C.N.R.U. (Organismo ejecutivo compuesto por ministros de Estado y altos funcionarios) y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, INDURVI (transformación del I.C.T., organismo encargado actualmente de la construcción de "vivienda de interés social"). Las funciones que se les asignan como órganos fundamentales de la reforma marcan la decisión de sustraer la política urbana al juego de las diferentes fracciones locales de las clases dominantes y los notables municipales, para someterlas a los imperativos más generales y a largo plazo de la reproducción del capitalismo neocolonial en su conjunto.

La centralización abarca la regulación y control de los planes locales de urbanismo, la determinación de zonas de intervención [zonas de desarrollo prioritario (ZDP)], de desarrollo prioritario de especial interés social (ZDPEIS), de renovación urbana (ZRU), de reserva (ZR), el control decisonal sobre programas estatales de vivienda, el manejo de los mecanismos financieros de apoyo a la producción y el mercado de vivienda y de los instrumentos jurídicos para la regulación del mercado de tierras, asignadas como funciones de decisión y ejecución a los dos organismos, y considerados como mecanismos necesarios y suficientes para la eliminación del "desorden urbano" y los desequilibrios regionales (arts. 3 al 13 del P.R.U.3).

En este aspecto, el Estado comete varios "errores":

- Considerar que el "desorden urbano" es un defecto del funcionamiento del sistema y no el resultado necesario, el *orden natural* impuesto a la ciudad por la anarquía reinante en la producción capitalista y el juego del mercado de tierras apoyados sobre la propiedad privada del suelo, a la cual, aunque pueda limitar o regular, no puede objetivamente eliminar. Pero este error es relativo, ya que, si no puede suprimir estas contradicciones —cuya existencia desde luego no acepta—, como lo demuestra la ya larga historia del urbanismo en Colombia y los incontables planes de desarrollo urbano abandonados poco después de su adopción, sí puede reducir sus efectos sobre el proceso de reproducción del capital y la fuerza de trabajo haciéndose cargo de las inversiones que el capitalista individual no asume. O sea creando las condiciones generales de la producción y mantenimiento del consumo colectivo. De estas dos acciones resulta, obviamente, un beneficio para las diversas esferas del capital, sin que disminuyan realmente los efectos negativos de este "orden" sobre la masa de la población urbana. Lo que es evidente es que el mayor o menor logro de estos objetivos no depende tanto de la centralización tecnocrática de las decisiones o de la distribución de los flujos financieros estatales, cuanto de la capacidad real de intervención del Estado en el funcionamiento de la estructura urbana y de la articulación del capital y del Estado en cada unidad urbana (ver infra, sección IV).
- Subestimar el poder político de ciertos grupos de capitalistas que tienen su base de operaciones a nivel local (urbanizadores, constructores, agentes inmobiliarios) y que prefieren dirimir sus

diferencias a ese nivel, restringido y controlable, y no en el seno de un aparato estatal central con intereses a largo plazo. De hecho, esta centralización de decisiones fue uno de los argumentos utilizados para bombardear el proyecto, y estos grupos demostraron su capacidad para paralizarlo en el Congreso, en el cual se mueven representantes elegidos localmente.

— Desconociendo la ley del desarrollo desigual del capitalismo en su expresión territorial y los imperativos de la división territorial del trabajo, buscar imponer formalmente una racionalidad ideal en la distribución regional que, de ser aplicada, maniataría por igual la competencia de los capitalistas individuales, la del capital monopólico, y la de éste y aquellos por el control de los mercados regionales, de las fuentes de materias primas y de mano de obra barata y su libertad de elección en la localización, fundamental esta última para la apropiación por el capital de las ventajas que la aglomeración urbana le ofrece y que, además, son preocupación del Estado en cuanto interviene para mitigar los efectos de la anarquía en cada centro urbano.

Paliar el “desorden urbano” y sus consecuencias negativas para el capital sin limitar su “libertad inalienable”, crear las condiciones generales de la producción capitalista en todas las ciudades sin coartar la libertad de implantación de la industria ni su tendencia a la concentración, he aquí los límites contradictorios en que navega, y naufraga el Estado, ¡interventor o no! Se entiende así por qué el “marco de planeación integral” (P.R.U.3, título III) no pasa de ser una formulación nebulosa e inoperante cuyo único objetivo es el de destacar el interés en una centralización del control y ejecución de la política urbana.

Pero éstos son aspectos secundarios dentro del proyecto de reforma. Su centro de gravedad es incontestablemente *la vivienda*. En esta elección se vuelve a lograr la unanimidad de los promotores de la ley y de sus más acerbos detractores, ya que, para todos, el “problema urbano” se identifica con la penuria de vivienda.

Para el Estado burgués, que niega el carácter de las relaciones de producción capitalista como relaciones de explotación del trabajo asalariado por el capital, es allí donde se concretizan las condiciones de miseria de la masa de la población y, por tanto, donde se incuba la fuerza capaz de subvertir las instituciones burguesas; es también

allí donde se localiza, a su juicio, la clave del desembotellamiento del proceso de reproducción ampliada del capitalismo neocolonial y de la solución al problema del desempleo. Doble equivocación, decimos nosotros, pues si las limitaciones estructurales analizadas más adelante en el caso del plan de desarrollo hacen hipotéticas sus esperanzas en el segundo aspecto, la fuerza capaz de subvertir el orden burgués no se incuba en las condiciones de miseria del barrio o de la vivienda, sino en las fábricas o explotaciones agrícolas —modernas o antiguas, higiénicas o insalubres, cómodas o incómodas...— donde el capital y el trabajo asalariado se oponen antagónicamente, donde empieza y termina el proceso de apropiación de la producción social por la clase de los capitalistas. La miseria, la pobreza, el hambre, el desempleo, son solo los efectos de esas relaciones de explotación y no sus causas.

De igual manera piensa el capitalista industrial, ya que la vivienda forma parte de los medios de vida necesarios a la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo que debe pagar al obrero en el salario; además si las condiciones de vida del obrero y su familia son excesivamente penosas en su alojamiento, el obrero rendirá poco, requerirá mayores cuidados médicos, faltará a su trabajo, y él verá reducidas sus ganancias. Cuando el precio del alquiler o las cuotas de amortización de la vivienda obrera son muy altas, el capitalista deberá incluir en el salario una cantidad elevada para su pago. Si el alquiler del cuarto o la casa del obrero sube rápidamente, el capitalista bajo la presión del obrero deberá aumentar los salarios y reducir sus ganancias. En cambio, cuando el obrero posee una casa y no paga por ella ni alquiler ni amortización, el valor de su fuerza de trabajo disminuye y, simultáneamente, su salario, aumentando el trabajo impago que el propietario mete en su bolsillo.<sup>29</sup>

29 Engels, Federico, *Contribución al problema de la vivienda*, Ediciones en lenguas extranjeras, Moscú, pág. 55. Escrito hace 100 años, este texto cobra una aterradora actualidad cuando se trata de entender el “problema de la vivienda” en el momento actual. Su estudio sería muy útil a los “técnicos” o “investigadores” y, sobre todo, a ciertos grupos políticos de “izquierda” que reclamándose del marxismo-leninismo asumen la posición pequeño-burguesa de formular la reivindicación de “la casa propia del obrero” como una reivindicación política del proletariado cuando, por el contrario, mientras subsistan las relaciones capitalistas de producción, ella será una reivindicación económica de la burguesía y de la pequeña burguesía.

Por esta razón, y no por humanitarismo o caridad cristiana, la burguesía industrial tiene un gran interés en resolver el problema de la vivienda que es, para ella, el mayor "problema urbano". Para lograrlo estará dispuesta a apoyar una política que controle los precios del alquiler y generalice la vivienda propia con bajas cuotas de amortización; estará también dispuesta a enfrentarse a los rentistas y terratenientes urbanos que se oponen a esta conquista, a condición de no tener ella que sacrificar parte alguna de su ganancia. Aquí reside una de las motivaciones de la fracción llerista del partido liberal para impulsar decididamente dicha política.

"El proyecto (de reforma urbana) será bueno en la medida en que favorezca la edificación del mayor número posible de viviendas y será deficiente en todos los aspectos que puedan limitar este desarrollo..."<sup>30</sup>

nos dicen los representantes gremiales del capital en la construcción. Por esta razón, es necesario obtener las reformas necesarias y el apoyo del Estado para resolver las trabas que se oponen a la valorización de su capital. Anotemos que para ellos no tiene importancia si se trata de vivienda de alquiler o propia. Sin embargo, la estructura de la propiedad en el sector impondrá ciertas limitaciones y generará oposiciones que luego analizaremos.

Lo es también para ciertos sectores políticos de ideología pequeño burguesa o liberal, que ven con preocupación cómo este problema de la vivienda afecta también a las llamadas "clases medias" y se aterran de ese nuevo efecto del inexorable proceso de conversión en asalariados de los pequeños industriales y comerciantes, de los profesionales y campesinos medianos, y confían en que la vivienda propia pueda retardar el proceso o hacerlo menos doloroso al convertirse en "patrimonio" con carácter de seguro individual.<sup>31</sup> Asimismo, se opondrán a cualquier medida que afecte la inversión en vivienda de estos grupos sociales o su pequeña propiedad inmobiliaria.

Como vemos, las razones de la coincidencia son diversas, y la forma como cada uno resolvería el problema de la vivienda lo es

30 CAMACOL, *op. cit.*, pág. 104.

31 Toró Agudelo, Hernán, *op. cit.*, págs. 21 y 80.

también; de allí que la solución ofrecida por el Estado, fuertemente influida por la burguesía industrial liberal, hasta la presentación del P.R.U.3, fuese permanentemente atacada por todos los flancos.

¿Es realmente la "solución al problema de vivienda" el objetivo común del capital y del Estado? Las formulaciones de "las cuatro estrategias" nos mostrarán que de lo que se trata es de encontrar una salida al estancamiento del capitalismo neocolonial; de encontrar los mecanismos que abren una fase de reproducción ampliada del capital monopólico ocioso mediante su orientación hacia un sector en el cual se den mejores condiciones para la sobreexplotación de la fuerza de trabajo —empleada o desempleada—, obtener ganancias extraordinarias acumulables y, en lo posible, transmitir estos efectos a otros sectores. Poco importa al capitalista si esto se logra en la producción de alimentos básicos, viviendas, pornografía, perfumes o bombas y cañones. Pero el Estado deriva ciertas ventajas políticas si lo producido son viviendas y puesto que considera que el sector de la vivienda presenta las condiciones requeridas para la valorización del capital, encamina su acción y la del capital privado hacia ese sector, esperando matar así dos pájaros de un solo tiro.

Tres son los obstáculos que bloquean el proceso de reproducción ampliada del capital en el sector de la construcción de vivienda y que el proyecto de reforma urbana P.R.U.3 pretende resolver.<sup>32</sup>

1. El soporte territorial de la producción de viviendas. El capital invertido en ella requiere disponer de un flujo constante de tierra urbanizable y apta para la construcción, a un bajo precio. Como este recurso no reproducible se halla monopolizado por un número limitado de terratenientes urbanos<sup>33</sup> que se apropian de una parte de las ganancias extraordinarias obtenidas por el capital, bajo la forma de renta absoluta o de rentas de situación y construibilidad (rentas diferenciales) cobradas por adelantado

32 Topalov, Christian, *Un système d'agents économiques: la promotion immobilière*, en *La pensée*, núm. 166, París, diciembre 1972, pág. 111 y siguientes.

33 La información disponible sobre la concentración de la propiedad urbana es muy escasa. A título de ejemplo citaremos el caso de *Manizales*, ciudad que con 190.000 habitantes ocupaba en 1964 el 7mo. rango en cuanto a

en el precio de venta del lote al urbanizador o constructor,<sup>34</sup> se ve limitada así la ganancia acumulable por estos últimos.

2. El largo período de rotación del capital derivado de la duración del proceso productivo —mayor que en cualquier rama de la industria—, de la inmovilidad del producto con respecto al mercado, del carácter diferido y lento de la realización de su valor de cambio —alquiler y venta a largo plazo—, forzado

población en el país. Se tomaron datos para 1963, que por referirse al perímetro urbano oficial, incluyen las áreas periféricas de expansión.

Categoría	% de lotes	% de la superficie	Promedio m <sup>2</sup> por lote
<i>Gravado</i>	100,00	100,00	426,09
Menos 100 m <sup>2</sup>	23,13	3,82	71,35
100 — 299 m <sup>2</sup>	60,07	23,69	168,01
300 — 749 m <sup>2</sup>	12,39	12,52	430,02
750 — 4999 m <sup>2</sup>	3,62	14,32	1682,34
5000 y más	0,80	45,65	24.179,68
<i>No gravado</i>	100,00	100,00	2280,30
Menos 100 m <sup>2</sup>	10,61	0,36	78,22
100 — 299 m <sup>2</sup>	57,90	3,97	156,33
300 — 749 m <sup>2</sup>	9,88	1,93	447,33
750 — 4999 m <sup>2</sup>	15,44	15,51	2292,13
5000 y más	6,17	78,23	28893,88
<i>Part. en total</i>			
Gravado	95,37	79,26	
No gravado	4,63	20,64	

FUENTE: C.I.D. Universidad Nacional de Colombia, "Plan de desarrollo urbano de Manizales", trab. mimeografiado, C.I.D. Bogotá, 1970, vol. II, cuadro 12-4.

Se entiende por lote "no gravado" el perteneciente al Estado, comunidades religiosas, o a instituciones "sin ánimo de lucro", que aunque no pagan impuesto territorial, sí pueden ser negociados en el mercado.

La concentración de la propiedad, establecida por la relación % de lotes-% de superficie, se haría más acentuada si se dispusiese de información referida al propietario nominal, ya que es corriente que una sola persona posea varios lotes que acá figurarían como pertenecientes a propietarios diferentes.

<sup>34</sup> Alquier, François, "Contribución al estudio de la renta del suelo urbano", y Lojkine, Jean, "¿Existe la renta del suelo urbano?", en *Ideología, diseño y sociedad*, núm. 6, Bogotá, julio 1972.

por el alto valor unitario del producto. Estas condiciones tienden a eliminar las ganancias extraordinarias resultantes de la baja composición orgánica del capital predominante en el sector y obligan, ya sea a una gran concentración de capital, o a recurrir a una masa importante de capital financiero externo al sector, que irrigue tanto la producción como el consumo.

3. La barrera impuesta por la estrechez del mercado de la vivienda, que dificulta la realización del producto en la esfera de la circulación mercantil y, por tanto, de la plusvalía en él contenida. Dirigido a la esfera alta de la circulación,<sup>35</sup> tanto el sector público como el privado no pueden expandir su producción de viviendas, ya que la capacidad de consumo de este sector se halla virtualmente saturada. Como veremos en detalle más adelante, un aumento de la productividad y, por tanto, de los costos, presiona inmediatamente sobre la cantidad de capital necesario y sobre el fondo de divisas disponible, sin lograr una ampliación considerable de la esfera de circulación, simultáneamente restringida por la reducción de la masa salarial distribuida. Una ampliación de la producción sobre la base del consumo de fuerza de trabajo tampoco ampliará dicha esfera, ya que la masa salarial distribuida irá a localizarse en el consumo de otros bienes de subsistencia, de los cuales carece la masa de desempleados utilizada en la ampliación de la producción.<sup>36</sup>

Las medidas tendientes a levantar la primera barrera, a asegurar un permanente flujo de suelo apto para la construcción y reducir los efectos del monopolio del suelo son de dos tipos: el impuesto de desarrollo urbano (IDU) y las facilidades concedidas a los diferentes niveles del aparato de Estado (Nación, Departamentos, Municipios, Institutos descentralizados e INDURVI) para negociar o "expropiar" lotes urbanos.

<sup>35</sup> Marini, Ruy Mauro, *op. cit.*

<sup>36</sup> Un 60 % de la población colombiana se encuentra excluida del mercado de las "unidades mínimas" de vivienda propia producidas por el organismo estatal I.C.T. Evidentemente el sector privado se dirige a un estrato de ingresos elevados muchísimo más restringido.

Ver Departamento Nacional de Planificación, "Planes y programas de desarrollo", Documento D.N.P. 417, Bogotá 1969, págs. v-66.

El IDU (P.R.U.3, sección primera), que grava a los "terrenos urbanos no construidos, construidos provisionalmente, o con un uso insuficiente o inadecuado a las necesidades sociales" poseídos por personas o familias, con tasas del 8 % anual sobre su "avalúo catastral" —precio oficial— cuando se localizan en zonas de desarrollo prioritario (ZDP) y hasta un 16 % cuando lo están en zonas de desarrollo prioritario de especial interés social (ZDPEIS) —destinadas a "vivienda de interés social"—, va explícitamente dirigido a forzar a los monopolizadores del suelo urbano a construir en sus terrenos, o a ponerlos en circulación en el mercado de tierras;<sup>37</sup> para ello, trata de hacer pasar al Estado el incremento de la renta del suelo bajo la forma de impuestos. Sin embargo, sus limitaciones son evidentes:

- Deja subsistir la renta absoluta al no suprimir la propiedad privada del suelo urbano.
- Subestima su magnitud y sus incrementos.<sup>38</sup>
- El impuesto se aplica sólo a áreas limitadas (ZDP y ZDPEIS) y sólo a categorías de terrenos bastante precisas, dejando subsistir la renta en todas las demás categorías.
- Puesto que el Estado no adquiere los terrenos gravados sino ocasionalmente, los propietarios buscarán trasladar la magnitud del impuesto al precio comercial, iniciando así una tendencia general al alza de los precios tanto de los terrenos no gravados de

37 "Discurso del Ministro de Desarrollo ante la XIII asamblea de CAMACOL", en *Mindesarrollo*, *op. cit.*, pág. 60; Andrade, Ramiro, *op. cit.*, pág. 31; Arenas, Roberto, "Ponencia para presentar al debate el proyecto de ley N° 91-C de 1970 sobre reforma urbana" (P.R.U.2), trab. mimeografiado, Bogotá, diciembre 1970, pág. 16.

38 Si  $P = \frac{100 \cdot r}{X}$  donde  $\frac{X}{100}$  es la tasa de interés, r la renta del suelo y

P el precio del lote, tendríamos, para un lote de  $P = \$ 100.000$ , al aplicar el IDU de 8 %, que la renta del suelo ascendería a \$ 8.000 anuales; con el IDU del 16 % esta sería de \$ 16.000; con la tasa de interés bancario ascendería a 14.000 pesos, ya que ésta es del 14 %, y a la tasa de interés extra bancario autorizada del 24 %, r se elevaría a 24.000 pesos. Alquier, François, *op. cit.*, pág. 10. Las tasas de interés se toman de CAMACOL, *op. cit.*, pág. 124.

la zona, como en el conjunto del área urbana; simultáneamente, se iniciará un desplazamiento de la inversión hacia terrenos peor situados o menos aptos —en la periferia— que hará nacer nuevas rentas absolutas en los lotes que antes no las recibían y, consecuentemente, tenderá a aumentar las obtenidas por otros propietarios mejor situados y no gravados, acelerándose aún más el proceso alcista de los precios.

- Exime del impuesto a los terrenos entre 300 y 800 m<sup>2</sup>, los más numerosos en las áreas centrales y más frecuentemente dedicados al "engorde".
- No incluye expresamente los terrenos de propiedad de compañías anónimas o limitadas entre cuyos socios no exista la relación de parentesco anotada y cuya extensión dividida por el número de socios no sea superior a 800 m<sup>2</sup>. Si pensamos en una sociedad limitada de 25 socios que podrían poseer 19.000 m<sup>2</sup> sin pagar impuestos, entenderemos lo que esta "imprevisión" en la redacción significa como forma de conservación del monopolio.<sup>39</sup>
- Exime explícitamente del impuesto las áreas para desarrollos industriales (¡propiedad del capital industrial!), o para ampliación de las industrias existentes, los jardines de las viviendas suntuarias, los clubes sociales, ciertas áreas de reserva obligada por ausencia temporal de servicios, los lotes de urbanizaciones de alto "Standing" aprobadas por la autoridad local, y, en especial, los terrenos de propiedad del capital urbanizador y del capital de la construcción o de su combinación monopólica durante amplios períodos que incluyen "estudios" (1 a 2 años), "realización de obras" (plazo fijado por el propietario) y "comercialización" (hasta tres años después de la terminación de las obras) (P.R.U.3, arts. 39 a 45). Dicho en otras palabras, *se excluye a la masa de la propiedad territorial en manos del capital.*
- Finalmente, se excluyen los terrenos localizados en zonas de renovación urbana, áreas privilegiadas del capital inmobiliario y constructor (art. 51). En ellas el Estado congela el avalúo, exime del IDU, adquiere a bajos costos, expulsa directa o indirectamente a los pequeños propietarios e inquilinos (ver infra, sec-

39 La inquietud expresada, por motivos contrarios a los nuestros, por Toro Agudelo, *op. cit.*, pág. 58, confirma nuestra apreciación.

ción IV), invierte capital en obras y vende luego al capital constructor, que se apropia entonces de las nuevas rentas de situación y construibilidad resultantes de la inversión estatal en el conjunto del área.

*Si es evidente la intención de beneficiar al capital en su conjunto, lo que no se ve claro es ¿a quien se va a aplicar el dichoso impuesto! Por ahora parece que sólo a grupos muy limitados de medianos y grandes propietarios individuales de terrenos absolutamente ociosos.*

El segundo mecanismo previsto es el de "adquisición de tierras" por el Estado. Para este fin, el proyecto de ley amplía las atribuciones que poseían la Nación, departamentos y municipios, e incluye al INDURVI, al tiempo que agiliza y reglamenta los trámites por medio de los cuales éstos pueden llevar a cabo la *operación comercial* cuyas características se resumen de la siguiente manera (P.R.U.3, capítulo IV). Existen dos modalidades: venta voluntaria o venta forzosa (curiosamente denominada "expropiación").

- Precio de compra igual al precio comercial —rentas del suelo capitalizadas como precio del lote, más capital invertido—, estimado por el Estado (avalúo catastral) o voluntariamente por el propietario cada dos años; adicionado en un 8 % si el avalúo data de más de un año —actualización de las rentas, más intereses del capital— y en el total de las sumas pagadas al Estado por "impuesto de valorización" como adelanto parcial de las rentas diferenciales resultantes de la inversión estatal, que así son devueltas al propietario.
- Aunque ciertamente las condiciones de pago son menos ventajosas que las que se pueden obtener en el mercado, se privilegia a aquellos que tienen invertida una mayor parte de su dinero en tierras o inmuebles, al referir en relación directa el pago en efectivo al por ciento que representa el inmueble adquirido dentro del patrimonio total del propietario. Este tratamiento favorece, pues, a los terratenientes ociosos —curiosa contradicción—, y a los urbanizadores que invierten en tierras la mayor parte de su dinero y las equipan con el capital ajeno o el dinero adelantado por sus compradores.

Ciertamente el sistema está diseñado para beneficiar al capital productivo, tanto en la industria, como en la urbanización-construcción, gravando la renta del suelo u obligando al terrateniente a entregar

su terreno al capital productivo para evitar el pago de los impuestos o al Estado en forma voluntaria o forzosa. Pero esta acción es bien limitada. No suprime la renta absoluta en los terrenos afectados, hace nacer otras nuevas en diferentes áreas urbanas, y así sea en forma limitada, entrega a los terratenientes una parte de la producción social a cuya creación no han contribuido en nada, al pagarles el precio del terreno.

Se nos preguntará entonces por qué es precisamente la Cámara Colombiana de la Construcción, que congrega y representa gremialmente la variada gama de capitalistas ligados a la actividad de la construcción (urbanizadores, constructores, agentes inmobiliarios, importadores de maquinaria y equipo, productores de materiales, etc.) la que, después de haber obtenido sustanciales modificaciones a los P.R.U.1 y P.R.U.2, continúa atacando duramente el proyecto de reforma y, en particular, los aspectos antes analizados. Veamos los blancos de este ataque.<sup>40</sup>

Aunque acepta formalmente el IDU para los terrenos baldíos, considera que éste debe recaer solamente sobre la "tierra escueta" y no sobre lo que denomina "valor agregado privado a la misma y que está constituido por el esfuerzo del propietario",<sup>41</sup> que se refiere —en la formulación burguesa que atribuye al capital invertido la creación de mayor valor, tesis absolutamente destruida por la crítica científica de Marx— al valor de las obras de adecuación o construcción realizadas en el terreno por el propietario en el que va incluida la plusvalía extraída a los obreros, y a los intereses de dicho capital. Sostiene también que este impuesto debe aplicarse solamente en las ZDPEIS destinadas a vivienda popular y cobrarse solamente al excedente de área sobre los 800 m<sup>2</sup>.<sup>42</sup> Exige además que las compañías urbanizadoras puedan disponer de una reserva de terrenos, exenta de impuesto, igual al área en proceso de adecuación, y otra serie de modificaciones tendientes a reducir al mínimo los efectos del impuesto sobre las áreas monopolizadas.

40 Ver el conjunto de documentos de crítica elaborados por CAMACOL y, en particular, su contraproyecto de reforma publicado en la obra citada.

41 CAMACOL, *op. cit.*, págs. 107 y 169.

42 Si suponemos que toda el área urbana fuera gravada con el IDU, lo cual evidentemente no ocurre en el P.R.U.3, para el caso de Manizales esta sola exención reduciría el área de aplicación del impuesto de 423,62 hectáreas a 349,06; es decir, una reducción del 17,6 %.

En relación a las adquisiciones por parte del Estado, exige su limitación a las áreas necesarias para la construcción de vivienda popular, la eliminación de cualquier medida de aceleración del proceso de venta forzosa y una mejora sustancial de las formas de pago que considera "confiscatorias". En éste, como en otros puntos, se identifica con la *Lonja de propiedad raíz*<sup>43</sup> que representa los intereses de los terratenientes y rentistas inmobiliarios.

La explicación de esta coincidencia tenemos que buscarla en la fusión del capital urbanizador con la propiedad territorial urbana y/o urbanizable, en el seno de los grandes monopolios ligados al capital financiero (nacional y extranjero), que convierte en una sola masa la renta del suelo y la ganancia derivada de la sobreexplotación del obrero de la construcción en el proceso de adecuación de los terrenos, de la cual se extrae tanto la cuota del capital productivo, como la del comercial y, aún, la del financiero. A ellos se ligan también los intereses de los diseñadores y constructores que participen en la distribución de la plusvalía bajo la forma de "honorarios profesionales", arrendamiento de maquinaria y equipo y administración y control del proceso.<sup>44</sup> Esta concentración monopólica se eleva al máximo cuando la misma unidad capitalista posee las tierras de reserva, las adecúa, construye la vivienda, la comercializa y actúa además como fondo financiero para el consumidor, proceso que ha visto un desarrollo importante en los últimos años y que se acentuará necesariamente con la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda.

Sintomático del margen de maniobra exigido por este tipo de capital monopólico, es el hecho de que mientras se opone al IDU, promueve la generalización del "impuesto de valorización" en las zonas de renovación urbana, que le permitirá el doble juego de la expulsión masiva de pequeños propietarios e inquilinos y la concentración de la propiedad (exenta del IDU) de una parte, y de otra la apropiación de las rentas derivadas de la acción renovadora.<sup>45</sup>

En relación al segundo factor de bloqueo de la reproducción del

43 Ver *Lonja de propiedad raíz*, "Carta al ponente del P.R.U.2" del 2-XI-1970 y "Carta a la comisión de estudio del P.R.U.3" del 21-VI-1971, documentos mimeografiados.

44 Pradilla, Emilio, y Jiménez, Carlos, *Arquitectura, urbanismo y dependencia neocolonial*, Ediciones SIAP, Buenos Aires 1973, pág. 45 y siguientes.

45 CAMACOL, *op. cit.*, pág. 24.

capital en el sector —la lentitud del circuito de rotación del capital—, el P.R.U.3 (título IV, capítulo I) plantea la doble canalización de recursos estatales y de crédito hacia el sector a través del Banco Central Hipotecario (mantenido como entidad privada después de los fuertes ataques de que fue objeto el proyecto de nacionalización contenido en el P.R.U.1), del fondo financiero de desarrollo urbano y del INDURVI, flujo que debe dirigirse hacia el sector privado (crédito financiero y bancario, cédulas hipotecarias) y a la entidad estatal constructora —INDURVI— (impuestos creados por la ley y destinados a la construcción de "vivienda social", bonos de ahorro y vivienda, etc.). Asimismo, convierte al INDURVI en consumidor de la vivienda no vendida por el sector privado y traslada, por tanto, los riesgos comerciales de éste al Estado (art. 30).

Dos críticas son hechas por todos los sectores a estos mecanismos: su limitación y su excesiva canalización hacia el sector estatal en perjuicio del sector privado. Proponen en cambio una mayor participación del sector financiero privado en el suministro de capital de circulación, y para ello sugieren la creación de las Corporaciones privadas de ahorro y vivienda "a fin de que ellas puedan captar a más del escaso ahorro interno, aquellos de que disponen las similares entidades norteamericanas para invertir en América Latina".<sup>46</sup> Esta propuesta, típicamente proimperialista y que muestra bien a las claras el carácter dependiente neocolonial de esta fracción de la burguesía, fue aceptada por el Gobierno en 1972, al tiempo que se abrían los grifos del BCH y del FDU para llenar de capital de circulación los odres del sector privado de la construcción, demostrando el carácter conciliador del Estado y lo secundario de la oposición entre éste y los intereses de CAMACOL.

El tercer factor de bloqueo resultante de la concentración de la mercancía vivienda-propia en la esfera alta de la circulación mercantil, localización determinada por el elevado precio del producto y la baja capacidad de consumo de la mayoría de la población, debería suscitar acciones sobre los dos aspectos de su determinación. Si en el proyecto de reforma urbana el primer aspecto suscita solamente vagas formulaciones acerca de los incentivos que podrían ser concedidos a aquellos que reduzcan los precios por medio de la racionalización, normalización, etc., que no convencen ni a sus supuestos beneficiarios, el segundo es "atacado" con un simple instrumento fiscalista. Lejos de atacar el mal en su raíz, es decir reduciendo o

46 CAMACOL, *op. cit.*, pág. 98.

eliminando las condiciones de sobreexplotación de la fuerza de trabajo, impone un gravamen al consumo de vivienda de los componentes de la esfera alta de la circulación: el Impuesto a la Vivienda Suntuaria (IVS) que se aplicará a aquellas viviendas que sobrepasen un área construida de 250 m<sup>2</sup> —construcciones futuras— o un determinado valor catastral —construcciones antiguas—, cuyo producto será destinado a financiar planes de vivienda del organismo estatal.

La medida, ineficaz en lo que respecta al abaratamiento de los precios de la vivienda del Estado y a la ampliación de la masa de consumidores, que seguirán impedidos de adquirir viviendas por más que la entidad constructora disponga de mayores recursos financieros, afecta en cambio los intereses del capital en la construcción, grande y pequeño, que trabaja fundamentalmente para la esfera alta de la circulación. Es necesario, pues, defender el coto de caza haciendo subir el mínimo de aplicación del impuesto hacia estratos que ya hayan salido del mercado por saturación de su consumo, conservando en cambio el mercado de la pequeña burguesía capaz, con facilidades de crédito, de adquirir una vivienda que responda a los valores de prestigio aprendidos de sus hermanos mayores y de realizar simultáneamente las ganancias extraordinarias del constructor.

De allí surge la oposición de CAMACOL al articulado de la ley, apoyada por los diseñadores y pequeños constructores<sup>47</sup> que trabajan para este mercado en forma artesanal y que son aliados objetivos, frecuentemente traicionados en la competencia, de los grandes constructores al mantener costos medios de producción lo suficientemente elevados para permitir a estos últimos la obtención de una pingüe sobreganancia. Al coro se añaden también los defensores políticos de la pequeña propiedad como garantía de la pequeña burguesía,<sup>48</sup> produciendo en conjunto un canto lo suficientemente alto como para acallar las voces de la burguesía industrial interesada en ver disminuir el costo de su fuerza de trabajo. La misma oposición encontrarán las tentativas de conversión de los inquilinos en propietarios y la de controlar el precio de los arrendamientos de las viviendas, medidas que beneficiarían también al capital industrial. La primera, más demagógica que operativa, ya que si los inquilinos no poseen casa es porque no pueden comprarla, fue presentada por un grupo de

47 Sociedad Colombiana de Arquitectos, "La S.C.A. y la Reforma Urbana", S.C.A., Bogotá, septiembre de 1971.

48 Toro Agudelo, *op. cit.*, y Andrade, Ramiro, *op. cit.*

parlamentarios liberales y anapistas en vísperas de elecciones y rechazada hasta por el propio Presidente de la República.<sup>49</sup> La segunda, contenida en el P.R.U.3 (título V) no es nueva; busca simplemente modificar la Ley 7 de 1943, transformando el "congelamiento total" de los alquileres de los inmuebles entonces ocupados, por una autorización para regular el precio de los de la vivienda. Esta ley, en sus 20 años de vigencia, no ha impedido ni el incremento constante de los alquileres de la vivienda que crecen a tasas mayores que las del rápido crecimiento del costo de la vida, ni reducido la elevada participación del precio del alojamiento en los ingresos familiares (30 a 40 %), ni suprimido la extorsión a la que someten los propietarios o subarrendadores a los arrendatarios de los "inquilinos"<sup>50</sup> de las áreas centrales, produciendo como efecto casi único una agravación de las condiciones de vida de sus "beneficiarios", derivada de la suspensión de toda reparación.

A mediano plazo, un nuevo mecanismo de control sería también inoperante, pues el rápido crecimiento de la población, la penuria de vivienda y el control monopólico ejercido sobre las viviendas de alquiler por las agencias inmobiliarias, obligarían al arrendatario a aceptar "voluntariamente" alzas en la tasa de arrendamiento renunciando a sus derechos legales, como ocurre hoy pese a los contratos de alquiler prorrogables automáticamente. A corto plazo, tendría un efecto atenuante sobre el proceso alcista que beneficiaría al capital industrial y por esta razón se incluye en la reforma.

Es evidente que sólo la nacionalización de los inmuebles de vivienda, es decir, la supresión de la propiedad privada de la vivienda de alquiler, podría reducir los costos de éste, al suprimir la determinación de su precio por la renta del suelo —su componente funda-

49 "Pastrana ante los periodistas, pide retirar reforma sobre los inquilinos", *El Tiempo*, Bogotá, 22-III-1972.

50 "Inquilinato" (conventillo, casa de vecinos): forma de habitat que consiste en la subdivisión de casas antiguas entre un número elevado de familias que ocupan cada una, habitualmente, un cuarto, en el cual se hacían padres, hijos y aun otros familiares. Los inquilinos comparten los servicios de cocina y sanitarios. Entre un 30 % y un 40 % de las familias residentes en las grandes ciudades colombianas habitan en inquilinatos (*Mindesarrollo, op. cit.*). En ellos reinan condiciones de extorsión impuestas por los propietarios o subarrendadores a los inquilinos, que les permiten a aquellos obtener una renta elevadísima sin tener que realizar ninguna inversión en mantenimiento.

mental—; como no es de esto de lo que se trata, la medida carece de importancia real para el 56 % de la población colombiana que habita en viviendas alquiladas (desempleados, obreros, empleados, profesionales, pequeña burguesía y aún gran burguesía).

Para la Lonja de propiedad raíz y para CAMACOL de lo que se trata es de eliminar cualquier traba al libre juego de la competencia monopólica en el mercado del arrendamiento, y por esta razón, exigen la supresión de la ley de 1943 y el abandono de los proyectos de regulación.

Al hablar de monopolio de la vivienda de alquiler y de control monopólico del mercado nos referimos no a un fenómeno de concentración acentuada de la propiedad de las viviendas —generalmente poseídas por pequeños y medianos rentistas—, sino al control, él sí monopólico, ejercido por el reducido número de “agencias inmobiliarias” que administran las viviendas, controlan el cumplimiento de los unilaterales contratos de arrendamiento y fijan las tarifas de las cuales extraen una cuota lo suficientemente importante —extraída obviamente al inquilino— como para explicar el rápido crecimiento y diversificación de ellas. Estas agencias, cuyas relaciones se establecen a través de la Lonja, actúan también como tratantes de terrenos, de viviendas en venta, y últimamente, como constructores, entretejiendo aún más la tela de araña del capital en el sector.

Entendemos ahora por qué una “Reforma Urbana” que, desde el punto de vista de las masas explotadas, no permite resolver los “problemas urbanos”, que mantiene intactas las estructuras de nuestro capitalismo dependiente, que no “reforma” ni las “estructuras urbanas” ni “la función social de la propiedad” ni su estatuto jurídico, puramente normativa y fiscalista cuando no burocrática, que busca simplemente atenuar las barreras que se oponen a la reproducción ampliada del capital en el sector de la construcción y reducir los costos de producción de la burguesía industrial en su componente salarial, haya naufragado en medio del arremolinado juego de las fuerzas económico-políticas que componen el bloque burgués-terrateniente en el poder del Estado colombiano. *La ligazón del capital financiero y el capital en la construcción, y de ambos con la propiedad territorial (monopolio del suelo urbano) y con el capital imperialista; y el oportuno y espontáneo apoyo de la masa de pequeños y medianos rentistas y de la pequeña burguesía propietaria, cierran el paso a los proyectos reformistas de la fracción liberal de la burguesía colombiana.*

Nos vienen a la memoria las palabras del conocido investigador Jorge E. Hardoy en el IX Congreso interamericano de planificación celebrado en Bogotá en 1972: “al pasearnos por las nuevas urbanizaciones bogotanas y observar las vallas publicitarias que las anuncian, entendemos por qué un proyecto de reforma urbana tan superficial y de poca trascendencia como el colombiano no haya podido ser aprobado en el Congreso. En esas vallas encontramos los mismos nombres que minutos antes veíamos dirigiendo los grandes partidos políticos, ocupando los cargos más importantes de la administración pública, en los ministerios, gobernaciones, alcaldías y organismos estatales, o sentados en las juntas directivas de las corporaciones financieras y bancarias o de los gremios profesionales”.

¿Qué queda hoy de esos tres brillantes proyectos? Posteriormente a la presentación del P.R.U.3, la fracción llerista del partido liberal perdió terreno en su partido y fue reemplazada por la fracción turbayista en el seno del gobierno, produciéndose un desplazamiento del centro de gravedad del bloque en el poder que llevó a los lleristas a asumir una posición cautelosamente opositora. Víctimas de ese desplazamiento fueron la reforma agraria —notablemente recortada— y la reforma urbana. Esta última, reemplazada en cierta medida por los programas contenidos en el plan de desarrollo y por un nuevo y mutilado proyecto: el P.R.U.4 presentado al congreso en octubre de 1972, en el cual se observa el inexorable paso de la tijera conciliadora del Estado y el abandono de las ideas “demasiado intervencionistas”.

En sus objetivos desaparece la referencia a la intervención del Estado en la economía y se reemplaza por el enunciado central de las “cuatro estrategias”, como consagración de los puntos de vista del capital en la construcción, la gran burguesía agraria y los terratenientes coaligados, y aunque subsisten los demás objetivos, ellos pueden ser ya difícilmente creídos por los más crédulos de sus lectores, que aún esperan ver “resuelto el problema urbano y de la vivienda”. El contenido del proyecto, cuyos artículos fueron reducidos de 99 a 20, puede resumirse así.

— La elevación a la jerarquía de ley de la república de la facultad ejercida hace tiempo por los municipios para elaborar planes “normativos” de urbanismo, con el tradicional contenido de plan de usos del suelo, zonificación, código de construcción, etc. En otras palabras, la institucionalización del urbanismo segregacionista y regulador, puesto en manos de las fracciones locales del capi-

tal y de los hombres prominentes del municipio y despojado del énfasis centralizador de los anteriores proyectos (art. 1).

- La creación de las “Zonas de reserva para futuros desarrollos urbanos” de “vivienda de interés social” y obras públicas, con un doble efecto: congelar su uso privado durante 5 ó 10 años hasta su adquisición por el Estado, nada nuevo en relación a las posibilidades contenidas en los códigos de urbanismo, y reducir el impuesto territorial aplicado en ellas, con la esperanza de congelar su precio; esperanza vana, pues al jugar el mecanismo de auto-avalúo consignado en el art. 11 como base de la negociación con el Estado, lo que hace es reducir el impuesto sobre la renta del suelo, cuyo crecimiento no se limita, y por tanto, aumentar la ganancia del terrateniente ocioso (art. 4 a 6).
- Se institucionaliza el mayor mecanismo que el Estado ha descubierto para el desarrollo del capital monopolista de la construcción y la reconquista de los centros urbanos (infra, sección IV) y se extiende su utilización a la iniciativa directa del capital: la renovación urbana y el “impuesto de valorización” (art. 7 a 9). Y para el logro de una mejor colaboración entre el Estado y el capital privado, se resucita la fórmula de las Sociedades de Economía Mixta —capitalismo de Estado y capital privado— propuesta en el P.R.U.1 y abandonada en los proyectos siguientes. Así, el Estado puede constitucionalmente enajenar terrenos por compra o expulsión —violenta o pacífica—, a través del mecanismo de valorización, invertir el capital social en obras, y compartir luego con el capital privado las nuevas rentas del suelo así creadas.
- Se autoriza al Estado —en sus diferentes niveles y aparatos—, para adquirir por venta voluntaria o forzosa los terrenos de invasiones, urbanizaciones clandestinas, áreas centrales deterioradas o terrenos para planes de vivienda de interés social —autorización contenida ya en leyes anteriores—, según el lento y engorroso procedimiento civil vigente. Se mantiene la fijación del precio de compra del P.R.U.3, pero mejorando sustancialmente las condiciones de pago: se diferencia el “lote escueto” que se paga el 20 % de contado y el saldo a 15 años con intereses del 4 % anual, y las construcciones y “mejoras” que se pagan de contado en proporción del 25 al 40 % según su magnitud y el saldo a 5 años con intereses del 8 % exentos de impuesto (art. 13).

— Se irrigan los organismos estatales de construcción de vivienda con una suma considerable de fondos estatales (art. 15).

— Se crea un “consejo superior de vivienda y desarrollo urbano” con funciones puramente consultivas y de coordinación (art. 17).

— Finalmente, se crean nuevos mecanismos financieros para el apoyo a la construcción de vivienda y desarrollo urbano por parte de la iniciativa privada (arts. 18 a 20).

Evidentemente se desmonta todo mecanismo intervencionista y desaparecen las veleidades reformistas. Del complejo y elaborado proyecto de la burguesía liberal se pasa a la transcripción de *todos* los puntos de vista de los opositores de los antiguos proyectos. El fiel de la balanza se inclina, pues, hacia el plato opuesto, no sólo en lo económico, sino en lo político e ideológico, ya que desaparecen también aquellas formulaciones que puestas en boca del liberalismo, podrían servir de útiles argumentos en la difícil, cada vez más difícil, maniobra de atar a las clases explotadas al carro de la burguesía.

El Proyecto presentado a la consideración del Congreso Nacional por el Gobierno en el año de 1973 (P.R.U.5), no añade nada nuevo a lo contenido en el anterior; se limita a corregir el enunciado de los artículos y a insistir en su aprobación, razón por la cual no justifica ningún análisis especial.

Sin embargo, la batalla final no ha sido dada, y las características del juego de fracciones en el seno de los partidos políticos en el poder permite pensar en una nueva maniobra de la burguesía liberal para recuperar el terreno perdido. En lo que nadie puede engañarse es en relación al carácter de clase de ambas concepciones de la reforma. Si hemos hecho tan largo análisis de un proyecto abandonado ha sido para demostrar claramente en qué terreno se mueve el proyecto del liberalismo y cómo este tampoco tiene por objeto resolver las miserables condiciones de vida del conjunto de la población urbana colombiana, resolver la cuestión social; que su objetivo es el mismo: mantener el *statu quo* y la reproducción del sistema capitalista dependiente neocolonial.

A los liberales y socialistas pequeño-burgueses, que de buena o mala fe utilizan, mutilándolo, el pensamiento revolucionario de Engels para dar tintes progresistas a su ideología pequeño burguesa y justificar su defensa y apoyo a uno u otro proyecto,<sup>51</sup> les recomendamos

51 Andrade, Ramiro, *op. cit.*, pág. 7.

releer la versión integral de la cita que encabeza este artículo, fijándose bien que para él, la condición necesaria e inevitable de la solución de la cuestión social, requisito de la solución de los problemas urbanos y de la penuria de la vivienda, es la abolición del modo capitalista de producción y la consiguiente ruptura de los lazos de dominación imperialista.

### III. "Las cuatro estrategias" o el retorno de los brujos

En 1970, como consecuencia de la alternancia de los partidos políticos en la presidencia de la República y de la posición coyuntural de las fracciones políticas, se produce el desplazamiento del "centro de gravedad" del bloque en el poder, correspondiente a la burguesía liberal llerista, hacia las fracciones liberales y conservadoras más representativas de los intereses de los terratenientes y de la burguesía agraria. El ascenso a la presidencia de un representante de la fracción terrateniente conservadora marcará también un relativo cambio en la forma y la orientación de la intervención del Estado en lo económico, cambio que podríamos esquematizar como el paso de una "política agraria" de retención del campesinado, a una "política urbana" de aceleración del proceso migratorio a las ciudades. En efecto, la política económica de corte "desarrollista" del gobierno de Lleras se orientaba a:

— Retener al campesinado parcelario en sus tierras por medio de programas de asistencia técnica, ampliación y mejoramiento del crédito y un mejor sistema de comercialización de los productos agrícolas; aflojar las tensiones sociales en el campo, convirtiendo en propietarios a los campesinos sin tierra —arrendatarios y aparceros—; ampliar los minifundios en las áreas críticas, y utilizar técnicas de alta densidad de mano de obra. Todas estas políticas tendían a reducir el ritmo del proceso de urbanización y a evitar que las tensiones sociales del campo se trasladasen a la ciudad. En lo político, el gobierno organiza a todos los usuarios de los servicios agrarios del Estado —pequeña burguesía agraria capitalista, campesinado parcelario y campesinos sin tierra— en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), controlada organizativamente por el Estado e ideológicamente por el partido liberal, a fin de que le sirva de apoyo político en el campo.<sup>52</sup>

52 ANUC, *op. cit.*, pág. 32.

— Promover simultáneamente el desarrollo capitalista en el sector agrario por medio de la inversión estatal en vías y comunicaciones, irrigación y electrificación, combinada con un permanente flujo de crédito manejado por los organismos financieros estatales. Esta política se encamina básicamente al incremento de la producción a bajo precio de las materias primas agrícolas para la industria y la exportación.

— Fomentar, finalmente, un crecimiento simultáneo de la producción industrial en sus sectores más dinámicos y también más controlados por el capital monopolista nacional y extranjero: petroquímica, ensamblaje automotriz, electrónica y metalmecánica, utilizando para ellos la concentración de los recursos de divisas en la importación de maquinaria y equipo.<sup>53</sup> Es decir, fomentar el desarrollo del sector industrial de más alta composición orgánica de capital, apoyado por el Instituto de Fomento Industrial, empresa de capitalismo de Estado en el sector industrial. Para asegurar en estas ramas industriales, la acumulación de capital, cuyos costos de capital constante no pueden ser reducidos —pues dependen de la estructura productiva de la metrópoli y de los términos de intercambio—, el Estado asegura la reducción del costo de la fuerza de trabajo por medio del congelamiento de los salarios y la represión jurídico y militar de la lucha económica de la clase obrera,<sup>54</sup> manteniendo así la tasa de explotación del trabajo asalariado.

53 Feldl, Peter, "La situación actual de la industria manufacturera fabril en Colombia", trab. mimeografiado, Ministerio de Desarrollo, Bogotá 1970.

54 El decreto ejecutivo 939 de 1969 —expedido sobre la base de las facultades excepcionales que concede al gobierno el Estado de Sitio—, limita la duración del período de huelga a 40 días, al cabo de los cuales se impone obligatoriamente un fallo tripartito (Estado, patronato, sindicato) lógicamente desfavorable a los obreros. El decreto 3135, del mismo origen, suprime el derecho de sindicalización y de huelga para los "empleados oficiales" y declara ilegales las huelgas en los "servicios públicos" (sean ellos prestados por empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras) y en las empresas "estratégicas para la economía". Esta legislación, y su ambigua formulación, han sido utilizadas para quebrar huelgas, licenciar obreros y encarcelar dirigentes sindicales en monopolios cerveceros o empresas privadas de aviación controladas por el capital norteamericano, entre otras. En una economía dependiente, cualquier monopolio puede ser calificado de "estratégico" para la economía.

Esta política, que podría calificarse “modelo a largo plazo de desarrollo capitalista neocolonial”, se enfrentaba necesariamente con sus propias contradicciones: por un lado las expectativas despertadas en el campesinado por los postulados demagógicos de la reforma agraria chocaban con la lentitud del proceso de distribución de la tierra, sus gravosas condiciones de pago y los altos intereses del crédito concedido; por otro, chocaban con el incremento de la expulsión de mano de obra en los sectores de propiedad capitalista de gran dimensión o la producida por la confrontación en el mercado de los productos de bajo precio de estos, y los de la pequeña propiedad, confrontación que arruina constantemente a miles de campesinos parcelarios. Como resultado de los hechos mencionados, se produjo en el seno de la ANUC un proceso de diferenciación entre la fracción de campesinos ricos y los campesinos parcelarios y sin tierra, y la radicalización de estos últimos que, escapando a la dominación ideológica del liberalismo, emprendieron un proceso de movilización nacional opuesta a todas las formas de gran propiedad agraria.<sup>55</sup>

Simultáneamente, la política laboral del gobierno, el lentísimo crecimiento del empleo industrial y la reducción del ritmo de la construcción,<sup>56</sup> determinaron un incremento del descontento popular en las ciudades y el avance arrollador de la ANAPO, que en las elecciones presidenciales de 1969 puso en peligro la dominación hegemónica de la coalición liberal-conservadora.

55 Véase ANUC, *op. cit.*, pág. 13 y el “primer mandato campesino”, programa de acción de los campesinos colombianos, anexo al citado anteriormente.

56 Mientras el valor agregado de la industria fabril pasa de 1020 a 1280 millones de dólares entre 1966 y 1970 —incremento del 25 %— y se invierten en ella 770 millones de dólares, el empleo fabril solo crece en un 3,6 % —pasa de 299.000 a 310.000— y la oferta total crece en 13,3 % —pasa de 5.500.000 a 6.250.000 personas.

“Desde hace muchos años disminuye la participación de la industria manufacturera en el empleo dentro de la economía nacional. Sobre todo desde 1967. Cifras confiables para el empleo solo hay para la industria fabril. Las que se refieren a la industria artesanal incluyen desempleados y subempleados. Pero se puede suponer que en la industria artesanal, en los últimos años, la producción se elevó menos que la productividad, es decir, que las horas de trabajo disminuyeron.

Puede ser que en la artesanía no aumente la cifra de los desempleados, sino la de los subempleados.”

Feldl, Peter, *op. cit.*, págs. 3 y 4.

El cambio de rumbo del nuevo gobierno se anunció así:

“los aspectos atinentes a la urbanización y a la vivienda urbana tienen, incuestionablemente, una vital importancia ya que el desarrollo es hoy un fenómeno inseparable del crecimiento urbano, como lo demuestran los países industrializados altamente urbanizados...”<sup>57</sup>

El nuevo gobierno, siguiendo el ejemplo de aquellos que, ante la ineficacia de las medicinas modernas para curar los males incurables, recurren a los viejos curanderos y brujos para que llamen en su auxilio a los dioses de la mitología y curen sus dolencias con pociones mágicas, ha vuelto sus ojos hacia el viejo modelo clásico de desarrollo capitalista seguido por los países europeos en su doloroso parto desde las entrañas de la sociedad feudal.

“El retorno de los brujos” no fue difícil, bastó desempolvar, maquillar y cambiar de nombre a la *Operación Colombiana* de Lauchlin Currie que, desde su estruendoso rechazo por los políticos en la época de su presentación —1958—, reposaba olvidada en muchas bibliotecas oficiales.<sup>58</sup> Para este maquillaje, el gobierno contó con la persona más indicada: su propio autor. No nos detendremos a analizar la vieja versión puesto que Mario Arrubia hizo hace 10 años una aguda y certera crítica a ella. Nos limitaremos al estudio de aquellos aspectos generales que más nos interesan de la nueva versión de *Las cuatro estrategias*.

“El énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria edificadora, tanto de viviendas como de servicios complementarios, es la primera estrategia que conducirá no solamente a la producción de bienes esenciales que

57 “Mensaje del Presidente Pastrana al Congreso Nacional, del 20 de julio de 1971”, citado en D.N.P., *op. cit.*, pág. 26.

58 El principal opositor de la Operación Colombia fue Carlos Lleras Restrepo, jefe del partido Liberal, Presidente de la República entre 1966 y 1970 y principal promotor de la “reforma agraria” y de la política descrita anteriormente. Lleras oponía al modelo clásico de acelerada descomposición del campesinado y rápido proceso de urbanización contenido en el plan Currie, su tesis de retención del campesinado, por medio de una “reforma agraria”, proyecto que bajo su tutela fue aprobado en 1961.

Sobre esta polémica y la crítica de la Operación Colombia, ver Arrubla, Mario, *op. cit.*, “La operación Colombia o el capitalismo utópico”.

urgentemente son requeridos por vastos núcleos sociales, sino que generará gran cantidad de empleos adicionales que de inmediato contribuirán al ensanche del mercado interno elevando el nivel de consumo y facilitando entonces, con su demanda, incrementos en la producción agrícola e industrial del país sin deterioro en los ingresos reales de los productores.

La segunda estrategia, el incremento de las exportaciones, en el caso colombiano, condición *sine qua non* para poder garantizar no sólo el suministro de las importaciones requeridas, sino atender con holgura el servicio de la creciente deuda externa.

La tercera estrategia tiene que ver con el aumento de la productividad agraria y con una mejor distribución de la propiedad rural (...) estrategia integral que coordine coherentemente esta política agraria con la política urbana de generación masiva de nuevos y mejores empleos capaces de absorber remunerativamente a la población que quede cesante como resultado de los incrementos de la productividad.

La cuarta estrategia se refiere a la distribución (...). La redistribución del ingreso que se propone se fundamenta esencialmente en un sistema progresivo de impuestos... en segundo lugar, se basa en una acertada política del gasto público que oriente y concentre los recursos estatales hacia los servicios públicos, en particular hacia la educación, la salud, y la recreación..."<sup>59</sup>

La tercera estrategia hace gala de una lucidez notable al aceptar la evidencia de que el desarrollo capitalista en el sector agrario implica un aumento de la productividad, y que éste va acompañado necesariamente de un acelerado proceso de descomposición del campesinado y de expulsión hacia los centros urbanos. Aunque la formulación parece conservar en cierta forma las bucólicas y reaccionarias ideas de mantener al campesinado atado a sus miserables condiciones de existencia al insistir en el slogan de la distribución de la tierra, la formulación concreta de la política agraria y la práctica de ésta en el último período disipan las dudas. En primer lugar, es notoria la paralización en el último año de la ya lenta acción del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), debido a la reducción de los créditos, a las nuevas condiciones de negociación de la tierra y a las restricciones adicionales a la facultad de "expropiar" (venta forzosa) unidades "adecuadamente explotadas", impuestas en el acuerdo entre terratenientes, gobierno y sectores políticos denominado de "Chicoral", institucionalizado en la modificación a la refor-

59 Arenas, Roberto, Prólogo a "las cuatro estrategias", D.N.P., *op. cit.*, pág. XI y siguientes.

ma agraria aprobada recientemente; cambios que reducen la "reforma" a la redistribución de tierras en casos de agudo y localizado conflicto social. De otra parte, y dentro de la lógica de la vía colombiana de desarrollo capitalista en el campo, la definición de los productos estratégicos por desarrollar: ganado, maíz, algodón, arroz, banano, azúcar y frijol<sup>60</sup> los cuales suponen grandes extensiones, mecanización, inversiones de capital importantes y que son, en general, materias primas agrícolas o productos de exportación y corresponden a las ramas de mayor auge en la producción y la productividad en el período 1963-1968,<sup>61</sup> nos indican bien a las claras que no se trata de buscar el desarrollo de las unidades agrícolas medias, sino de profundizar la expansión de la gran propiedad capitalista. El latifundio ganadero tampoco es olvidado en la política: la inclusión de la carne en el programa prioritario de expansión de las exportaciones, los subsidios a su exportación y la vinculación de todos los organismos estatales del sector agrario a la política de incremento de la productividad para reducir los costos,<sup>62</sup> nos indican que no se trata de liquidar el latifundio extensivo sino de facilitar su adecuación a la economía neocolonial.

*Aceptando la evidencia histórica y buscando argumentos "teóricos" en el modelo de desarrollo capitalista clásico, el plan toma partido por la aceleración del proceso de descomposición del campesinado y de su expulsión hacia los centros urbanos.* La interpretación del modelo es, sin embargo, bastante curiosa. Como lo demuestra toda la literatura del plan y la justificación política hecha por el Presidente de la República, antes citada, se coloca el carro delante del caballo. Si en el modelo clásico el proceso de descomposición del campesinado fue el resultado de la acción de la burguesía que necesitaba materias primas y mano de obra barata para su industria en rápida expansión, nuestros "brujos" suponen que la enorme masa de emigrantes campesinos —expulsados por una particular forma de desarrollo agrario— lleva consigo un germen milagroso capaz de producir, por generación espontánea, el surgimiento de una próspera y autosostenida industria urbana que les dará empleo y los colmará de dinero y bienes. Según esta interpretación, es la urbanización la que genera la industria y no, como lo dice la historia, la industria la que crea la ciudad...

60 *Idem*, pág. 138 y siguientes.

61 D.A.N.E.-C.I.E., *op. cit.*, pág. 40 y siguientes.

62 D.N.P., *op. cit.*, pág. 175 y siguientes.

pero dejemos, por ahora, estas "sutilezas" interpretativas y sigamos con las estrategias.

La segunda estrategia, la de incremento de las exportaciones para financiar las importaciones y cubrir el servicio de la deuda externa, oculta difícilmente su carácter neocolonial: al poner el énfasis tanto en las exportaciones menores, agropecuarias, como en las mayores (algodón, azúcar, banano, carne y esmeraldas, forman el 77 % de la meta mínima para 1972 y el 69 % de la máxima para 1975 correspondiente a las "exportaciones menores", cuyas proyecciones se presentan,<sup>63</sup> mientras que el café y el petróleo crudo siguen siendo absolutamente predominantes en las mayores), *está programando la inserción más profunda de Colombia en la división internacional imperialista del trabajo que le asigna a los países dependientes neocoloniales el doble papel de exportadores de materias primas agrícolas o mineras a bajo precio, y de importadores de maquinaria y equipo para su industria sustitutiva a precios elevados, y que convierte a los trabajadores de los segundos en instrumentos del proceso de acumulación del capital imperialista al producirse una transferencia de valor a través de las relaciones de intercambio desigual imperantes en el mercado mundial y al aumentar la plusvalía relativa apropiada por él gracias al abaratamiento de las subsistencias agrícolas de sus obreros, logrado por nuestra burguesía agraria por medio del incremento de la tasa de explotación de sus asalariados.*<sup>64</sup>

Ilustrativo del carácter del programa de incremento de las exportaciones es el ejemplo de la carne, citado por el Director del D.N.P.<sup>65</sup> como uno de aquellos productos que cuentan con "una demanda latente que puede absorber en el mercado mundial drásticos incrementos de la producción" sin que los niveles de precios internos se vean afectados. Bien conocido por todos es el fenómeno de saturación de los mercados mundiales de productos agrícolas (saturación de mercado que no tiene nada que ver, en el régimen capitalista de producción, con la demanda "latente" evidenciada por el hambre y la miseria de millones de seres en los países dependientes), y la baja crónica de sus precios, fenómeno que *también* afecta a la carne como

63 Idem, pág. 179.

64 Ver Marini, Ruy Mauro, *op. cit.*

65 Arenas, Roberto, "Objetivos de una política de desarrollo urbano", ponencia presentada al IX Congreso Interamericano de Planificación, Bogotá, septiembre de 1972, pág. 8.

lo demuestra la situación de la Argentina y el Uruguay, monoexportadores de este producto.

Difícil sería encontrar la lógica de esta estrategia si no tuviéramos en cuenta las exigencias de "apoyo" hechas por los latifundistas ganaderos que ahora recibirán el premio a su ocio bajo la forma de las ventajas, subsidios e incentivos concedidos a los productos estratégicos para la exportación y del incremento rápido de los precios internos de la carne, registrado por las estadísticas oficiales y por las amas de casa desde que esta estrategia se puso en marcha.

No basta pues reconocer que:

"Es verdad que nuestras exportaciones de bienes y servicios se duplicaron en términos de valor constante en pesos desde 1951 hasta 1969, pero el aumento en el saldo deudor neto en cuanto a servicios, remesa de utilidades e intereses, creció aún más rápido, de modo que la capacidad del país de importar, de sus ganancias corrientes, permaneció inalterada desde 1958 hasta 1969 (U\$S 375 millones). En vista del alza de los precios mundiales y el crecimiento de la población nacional, esto indicó una disminución progresiva en nuestra habilidad per cápita de financiar las importaciones de capital por medio de nuestras propias exportaciones".<sup>66</sup>

máxime si después se elabora un plan que acentúa las causas reales de esta situación.<sup>67</sup>

Lo fundamental del plan es:

- La especialización del país en la exportación de productos agropecuarios y mineros de bajo precio y la importación de medios de producción, como mecanismo de transferencia de valor a los países imperialistas.
- La extracción de plusvalía, que produce la clase obrera colombiana, por el capital extranjero invertido en el país, bajo la forma

66 D.N.P., *op. cit.*, pág. 121.

67 Acá no aceptamos la introducción ideológica del concepto de crecimiento demográfico, ya que la población en general no utiliza divisas ni, en el momento actual y salvo las clases dominantes, consume objetos manufacturados de importación en una cantidad susceptible de incidir notoriamente sobre la disponibilidad de divisas; la relación debe establecerse con las necesidades del capital productivo que consumía en 1969 el 88,5 % de las divisas disponibles en importación de materias primas y maquinaria y equipo. D.A.N.E.-C.I.E., *op. cit.*, pág. 103.

de patentes, marcas y "utilidades", a cuya "colaboración" se hacen constantes llamados.

— El recurso permanente y creciente al crédito externo, con sus gravosas condiciones de utilización en compras en el país de origen y altos intereses, que después de la lastimera declaración anterior, sigue considerándose como "elemento integral del plan de desarrollo".<sup>68</sup>

La coyuntura favorable del comercio exterior del país en los años 1972 y 1973 ha representado un "éxito" para la estrategia del plan, al menos en lo que a exportaciones se refiere. Ello se deduce del rápido incremento de las exportaciones que alcanzan un total aproximado de 1.200 millones de dólares en 1973, del notorio avance de las exportaciones "menores" que reduce a un 49,5 % la participación relativa del café, y de un cierto incremento en la participación de los productos manufacturados (textiles, cartón, bisutería, derivados metálicos, etc.). Como causas fundamentales de esta expansión se señalan: "... el crecimiento sustancial *transitorio* en la demanda externa por exportaciones de Colombia...";<sup>69</sup> los problemas de la producción cafetera brasileña para cubrir su cuota en el mercado mundial y el consiguiente incremento de los precios del grano hasta un nivel récord —que logró compensar ampliamente el descenso de 20.000 sacos en la cantidad exportada— y las políticas de promoción puestas en marcha por el Gobierno.

Sin embargo, este éxito relativo no resuelve los problemas estructurales antes planteados, dado su carácter eminentemente coyuntural y los productos que dan lugar a él. En primer lugar, bastaría un incremento notorio de la producción mundial de café (previsible dado el alto nivel alcanzado por los precios, la presencia de condiciones

68 D.N.P., *op. cit.*, pág. 126.

69 "Memorando del Gobierno de Colombia al Fondo Monetario Internacional sobre ciertos aspectos de la política económica" en *Revista del Banco de la República*, núm. 549, Bogotá, julio de 1973 (la bastardilla es nuestra). Ver también Gómez Jaramillo, Arturo, "Balance del año cafetero" en *Economía colombiana*, núm. 102, Bogotá, noviembre-diciembre 1973; "La economía colombiana en 1972" en D.A.N.E., *Boletín Mensual de Estadística*, núms. 260-261, Bogotá, marzo-abril de 1973; D.A.N.E., *Boletín Mensual de Estadística*, núms. 262-263, Bogotá, mayo-junio de 1973 y D.A.N.E., "Aspectos de la actividad económica colombiana en 1973", versión preliminar.

climáticas como factor negativo en el caso brasileño y la gran capacidad productora de este país), para que los precios del café iniciaran una nueva fase de descenso, o un cambio en la coyuntura económica de los países compradores y las presiones proteccionistas de los sectores agrarios de éstos, para que el boom de las exportaciones ceda el paso a una nueva etapa de crisis. De otra parte, el grueso de las exportaciones sigue correspondiendo a materias primas agropecuarias y mineras (café, algodón, azúcar bruto, banano, carne sin tratar y ganado en pie, tabaco en rama, cueros, petróleo crudo, esmeraldas y piedras preciosas, etc.); y al avance logrado por los textiles y algunas otras manufacturas de consumo inmediato y bajo precio —que forman parte de los medios de vida de los obreros de los países compradores—, aunque significa la iniciación de un proceso de cambio en la forma de inserción de los países neocoloniales en la división internacional imperialista del trabajo, no hace más que convalidar las tesis acerca de la transferencia de valor de ellos a los países compradores y su inserción en el proceso de incremento de la plusvalía relativa extraída a la clase obrera de los mismos, gracias a la reducción del costo de los bienes salariales lograda por medio de su importación a un bajo costo.

Dos hechos tienden a neutralizar los "efectos positivos" —en el sentido burgués— de esta expansión: de una parte, el rápido crecimiento de los precios de los bienes importados, que acentúa la relación desigual de intercambio y disminuye la capacidad relativa de compra del país; y el aumento acelerado de las importaciones de productos alimenticios (incremento del 205,5 % entre 1972 y 1973) determinado por la crisis de la producción agrícola nacional. Estamos pues, ante una prueba empírica más del carácter de esta estrategia del plan.

Claro está que la burguesía neocolonial colombiana no puede, en un acto de voluntarismo, cambiar las condiciones objetivas de funcionamiento de la economía capitalista mundial; ni su ligazón estructural con los intereses del capital imperialista y las necesidades políticas de su subsistencia como clase social les permiten lanzarse a una lucha antiimperialista que al tiempo que abriría el camino a una superación de las relaciones de dependencia, implicaría también su desaparición como clase social explotadora. *Los agentes sociales de esta transformación histórica son otros; precisamente aquellos que soportan sobre sus espaldas todo el peso de las "cuatro estrategias"*.

La burguesía neocolonial buscará, por el contrario, resolver la crisis de la acumulación interna de capital por medio de la sobreex-

plotación de la fuerza de trabajo asalariada. Su política se articula a través de:

- a. El incremento de la plusvalía absoluta por medio de la ampliación de la jornada de trabajo, resultante de la disminución de los días feriados, ley que cursa en el Congreso Nacional.
- b. Las medidas jurídico-militares de represión de la lucha económica de la clase obrera, que permiten mantener congelado el salario mientras el costo de los medios de vida necesarios para el mantenimiento del obrero y su familia suben aceleradamente, haciendo así descender el salario real por debajo del *valor* de la fuerza de trabajo, y consiguientemente, haciendo aumentar la plusvalía de que se apropia el capital.<sup>70</sup>
- c. La integración masiva del capital financiero monopolista, no reinvertible en la esfera de la producción industrial en razón de la estrechez del mercado —crisis de realización de las mercancías— y de la baja disponibilidad de divisas para importar medios de producción,<sup>71</sup> a la producción de vivienda y otros objetos urbanos, por medio de la creación de mecanismos financieros públicos y privados que “captan el ahorro” y la concesión de incentivos fiscales y preferencias en el reparto del fondo de divisas.
- d. La utilización en la producción de objetos urbanos del creciente “ejército de desempleados”, incrementado por la estrategia agraria, con salarios por debajo del valor de su fuerza de trabajo, posibles en razón del chantaje sobre el hambre, derivado del

70 “... es indispensable que la política de salarios en el área urbana sea orientada a fin de evitar, hasta donde sea posible, aumento de salarios que determinen reducciones en el crecimiento del empleo; objetivos que podrían lograrse, en general, si el aumento de salarios urbanos no excede el aumento en el nivel de precios.”

“Para que una política de salarios actúe en la dirección de estos objetivos, ésta debe ser orientada, por una parte, a mantener los salarios en el sector moderno, por debajo del nivel de precios y por otra a garantizar un crecimiento en los salarios del sector tradicional por lo menos igual al crecimiento de los precios y la productividad.”

D.N.P., “Lineamientos generales para una política de salarios”.

Documento mimeografiado de circulación restringida. Bogotá 1972.

71 D.A.N.E.-C.I.E., *op. cit.*, págs. 15 y 16.

exceso de oferta sobre la demanda, de la ausencia de normas laborales mínimas, de los períodos cortos de contratación y de las difíciles condiciones de sindicalización en el sector.

- e. En una fase posterior, búsqueda del incremento de la plusvalía relativa a través de la reducción del precio de los medios de vida que componen el salario. Para ello el Estado cuenta con los efectos de la inversión en bienes de consumo colectivo (cuarta estrategia) y con la expansión de la producción y la productividad en el sector productor de bienes de consumo generada por la aplicación de la primera fase del plan.

A primera vista, el esquema parece coherente y realizable. De hecho, el gobierno ha logrado reprimir los movimientos de protesta de la clase obrera y del campesinado, generados por la estrategia agraria y las medidas laborales (puntos a y b); y la creación en mayo de 1972,<sup>72</sup> de las corporaciones privadas de ahorro y vivienda ha sido todo un éxito, como lo veremos más adelante.

Sin embargo, el plan encuentra sus propios límites en las condiciones estructurales de funcionamiento de la economía neocolonial que pretende utilizar como base de lanzamiento.

El papel motor del plan es asignado en la primera estrategia a la construcción de viviendas urbanas; sus yerros comienzan exactamente en la argumentación general en favor de esta elección.

Tanto la estrategia misma, como el “análisis teórico” que la sustenta, localizan la barrera fundamental a la expansión de la industria de la construcción de vivienda y, en general, de todo el sector productivo, en las llamadas “restricciones por el lado de la oferta”, ya que, consideran “existe una demanda potencial elevada” para sus productos, limitada sólo por factores “institucionales, legales o culturales” —no definidos por ser indefinibles—.<sup>73</sup>

Poniéndonos en el plano de *lo evidente*, se puede afirmar que existe una enorme “demanda potencial de viviendas”, ya que más del 50 % de la población urbana colombiana sufre condiciones de hacinamiento, insalubridad, inestabilidad y falta de servicios básicos, y que la migración campesina y el crecimiento demográfico añaden cada día más familias al número de las que no poseen casa propia; pero

72 Decretos núms. 677 y 678 de mayo 2 de 1972, emanados de la Presidencia de la República. D.N.P., *op. cit.*, pág. 483 y sigs.

73 *Idem*, págs. 34, 72 y siguientes.

los autores del plan saben muy bien que la *necesidad* no constituye una "demanda solvente" para el régimen capitalista de producción de mercancías, régimen donde se producen los objetos para *venderlos* y obtener ganancias con ellos y no para satisfacer altruístamente las necesidades. No pueden ignorar tampoco la evidencia, por lo demás reconocida por ellos mismos, de que esa masa de necesitados está fuera del mercado de vivienda, que no se constituye en demanda real en el mercado, pues el 60 % de ella carece de ingresos suficientes para acceder a la compra de las "unidades mínimas de vivienda" —espacio de infraestructura para un tugurio futuro—, construida por el I.C.T.,<sup>74</sup> barrera bastante más concreta que las nebulosas citadas en el plan. Estas evidencias hallables en la misma información oficial, quitan, pues, soporte "teórico" al plan.

Pero mantenernos en este terreno de discusión sería hacer el juego a la ideología económica burguesa que localiza el problema al nivel de la oferta y la demanda, es decir, en la órbita de la *circulación* y esquivo su verdadero terreno: el de las *relaciones de producción* que determina aquellas de la circulación de los objetos producidos. Concretamente, tanto las restricciones de la "oferta" como aquellas de la "demanda", encuentran su explicación en las condiciones vigentes en la producción industrial y de viviendas.

Puesto que a lo largo de este trabajo hemos planteado estas condiciones, revisémoslas esquemáticamente: la limitación de la capacidad de importar impone un doble límite a la acumulación de capital (expansión de la producción) y al aumento de la productividad (disminución de costos de los productos): del lado de la importación de maquinaria y equipo y del lado del suministro de materias primas para su utilización; el tipo de tecnología importada —especificaciones técnicas y escala operacional— exige un mercado amplio para la realización de la producción; la estrechez del mercado y las limitaciones para la importación de materias primas obligan entonces a mantener inactivo una parte del equipo instalado —capacidad ociosa—, y a la utilización restringida de fuerza de trabajo; pero al mismo tiempo, el mantenimiento de la tasa de ganancia y la supervivencia en la competencia capitalista interna y externa impone al capitalista la utilización de esta tecnología y conduce, simultáneamente, a la concentración monopólica del capital. La fijación

74 Villegas, Luis Alberto, "Vivienda y desarrollo urbano", I.C.T. Bogotá 1970 y D.N.P., "Plan de desarrollo, tercera parte, Vivienda", documento mimeografiado de circulación restringida, Bogotá 1971, pág. 32.

monopólica de los precios, elevados debido a los costos crecientes de materias primas y medios de producción importados y a la amortización del equipo instalado ocioso, los niveles salariales por debajo del valor de la fuerza de trabajo y la presencia de un "ejército de desempleados" de gran magnitud conducen a una marcada diferenciación de las esferas de la circulación mercantil —alta y baja—. Puesto que sólo la esfera alta puede asegurar la realización de las mercancías, la industria trabaja para ella, enfrentándose a la limitación determinada por la sustracción del consumo de los propietarios del capital extranjero invertido en el país, el cual se realiza en el país de origen.

En estas condiciones, los precios de los productos de consumo popular se mantienen elevados, lo que hace descansar la acumulación de capital sobre el incremento de la *plusvalía absoluta*, y no sobre el de la *plusvalía relativa*, es decir sobre el alargamiento de la jornada de trabajo y el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Y esta sobreexplotación, expresada en los decrecientes salarios reales y en la ausencia de todo ingreso en los desempleados, impide la expansión de la esfera baja; o dicho de otra forma, determina la ausencia de demanda solvente —capacidad de consumo— tanto para los productos durables de alto precio, como la vivienda, como para la mayor parte de los productos alimenticios elaborados o no. Pero la elección está hecha: con su carga adicional de barreras derivadas de la base territorial necesaria y de la lenta rotación del capital (supra, sección II), la construcción de viviendas fue escogida como el sector estratégico para "lograr el desarrollo colombiano".

El plan parece buscar la solución a la estrechez del mercado, o si lo prefieren ustedes, la absorción de la "demanda potencial", por medio del estímulo al incremento de la productividad en el sector de la construcción y de la producción de materiales, con el objeto de reducir los costos de producción; se habla entonces de racionalización, normalización, etc.<sup>75</sup> Esto implica: aumento de la composición orgánica de capital y, por tanto, importación de maquinaria y equipo en escala reducida en la construcción misma y en una cantidad mayor en la industria que produce los insumos de ésta (los cuales son los componentes básicos del costo de producción) y la consiguiente presión sobre el fondo de divisas; disminución de la fuerza de trabajo empleada en el sector, reforzando la tendencia actual,

75 Arenas, Roberto, ponencia citada, pág. 27 y D.N.P., *op. cit.*, pág. 468.

ya que "la contribución de la edificación urbana al empleo no indica crecimiento de importancia; permanece alrededor de unos 185.000 empleados desde 1964 y señala una reducción en la participación con relación al total de la fuerza de trabajo del 3 % en 1964 al 2,7 % en 1970"<sup>76</sup> —tendencia que no es de extrañar pues corresponde a la ley general vigente para toda la industria—, y mayor concentración de capital y crecimiento de la talla de las empresas para lograr alcanzar la escala necesaria para la prefabricación, producción en serie, etc. A fin de no dar lugar a equívocos, aclaramos que nos referimos a una *tendencia general a mediano plazo*, y no a un milagroso, general e instantáneo cambio. Por tanto, es evidente que en los primeros momentos de aplicación de una estrategia tal, puede producirse un incremento en la producción que se extienda a todos los productores, grandes y pequeños, artesanales o en gran escala; así como una expansión de la fuerza de trabajo ocupada en el sector. Sobre ese supuesto se apoya el capital para plantear su estrategia de relanzamiento del proceso de reproducción del capital. Lo que afirmamos es que la acción de esa tendencia general conducirá, a mediano plazo, a la situación descrita; momento en el cual ya se habrá dado, quizás, la apropiación de ganancias extraordinarias buscada por los promotores del plan.

Los objetivos de la estrategia se hacen pues contradictorios. Si se pretende aumentar la productividad para reducir los costos de las viviendas y alcanzar así un sector mayor de esa demanda, no efectiva en la actualidad, disminuye la cantidad de fuerza de trabajo necesaria y se incrementa la presión sobre el fondo de divisas. Si se mantienen las condiciones actuales de producción artesanal, los costos elevados limitan la magnitud de la producción a la necesaria para cubrir la demanda de la esfera alta del mercado, lo que no permite una absorción masiva de mano de obra.

La observación hecha en el plan nos aclara el panorama.

"Todos los propietarios de residencias urbanas —cuyo valor alcanza muchos centenares de millones de pesos— son compradores potenciales de casas un poco mejores, para su propia vivienda o para renta, si los arreglos institucionales y financieros lo permitieran."<sup>77</sup>

76 D.N.P., *op. cit.*, pág. 474.

77 *Idem*, pág. 34.

No se trata pues de "resolver el problema de la vivienda de las masas", sino de producir a corto plazo un proceso de valorización del capital localizado en el sector, por medio del suministro de un capital de circulación de tasas bajas de interés que haga posible la compra de fuerza de trabajo para su sobreexplotación, y la aceleración de la circulación mercantil en la esfera alta por medio de la concesión de créditos de consumo y una relativa disminución de los precios. Es allí donde entran en escena las corporaciones de ahorro y vivienda. Como subproducto de tan flamante estrategia, se dispondrá de una oferta mayor de vivienda de alquiler, también para los estratos medios y altos de la escala de ingresos, y un mejoramiento de las condiciones de vida de estos sectores. Para ocultar esta realidad no son suficientes las aseveraciones hechas en el sentido contrario en el prólogo del plan, donde, además de mostrarse la prioridad dada al sector privado que trabaja exclusivamente para los grupos de ingresos medios y altos y de asegurar que no se abandonará la construcción de vivienda por parte del Estado —dirigida ella también a estratos medios— con argumentos poco convincentes, se busca explícitamente desvanecer *por adelantado* una apreciación que, por ser real, sus autores sabían que se presentaría.<sup>78</sup>

El plan beneficia al capital monopólico y, además, acelera el proceso de monopolización:

- a. En el proceso de fusión, como capital financiero en las Corporaciones de ahorro y vivienda, de las diferentes fracciones del capital.
- b. En la industria en su conjunto, al promover expresamente la concentración de empresas industriales, el aumento de su dimensión y su mayor mecanización, a fin de obtener costos de producción que hagan posible la exportación de algunos productos manufacturados.<sup>79</sup>
- c. En el sector mismo de la construcción y de la producción de insumos para ésta, por el doble juego de los incentivos concedidos por el Estado a quienes aumenten su productividad, y por el "libre juego" de la economía. En ambos sectores predominan aún condiciones de producción artesanal y, por tanto, una baja composición orgánica de capital, lo que permite a los productores

78 *Idem*, pág. XII.

79 *Idem*, pág. 176.

capitalistas fijar sus precios por encima de su costo de producción y obtener una sobreganancia. En la medida que el crecimiento de la población urbana y las nuevas condiciones creadas por el plan generen una expansión relativa de la esfera de circulación de los productos-vivienda (esfera alta ampliada) y se disponga de capital de circulación, los capitales afluirán al sector sin que en una corta fase inicial se presenten conflictos entre los grandes productores y la producción artesanal, obteniendo los primeros pingües ganancias, resultantes de la diferencia entre su costo de producción y el precio medio del producto fijado por el costo medio de producción en el sector artesanal. Pero en el mediano plazo, la afluencia de capitales impondrá la lucha por el mercado, demasiado estrecho para recibirlos a todos, produciéndose la expulsión de los productores más débiles; el consiguiente descenso del costo medio de producción y, por tanto, del precio, hará disminuir la tasa de ganancia y obligará a los grandes productores a concentrar nuevos capitales, a aumentar la escala de producción y a reducir sus costos para mantener su tasa de ganancia. En una palabra, a aumentar el grado de monopolización de la industria de la construcción y a reducir correlativamente la cantidad de fuerza de trabajo empleada.

De hecho, la industria de materiales de construcción funciona actualmente en las condiciones de la primera fase. Es bien conocido por los constructores colombianos el hecho de que los monopolios del cemento y del ladrillo, entre otros, venden sus productos en efectivo pero fijan plazos de entrega a 4 meses, venta adelantada que le permite apropiarse de una ganancia equivalente al interés que este dinero obtendría en el mercado de crédito durante ese tiempo y que se añade, como ganancia extraordinaria, a la tasa de ganancia media, y a las ganancias extraordinarias determinadas por la presencia en el mercado de productores artesanales.

Nos vemos, pues, obligados a calificar de *demagógicas* las promesas de "solución al problema de la vivienda", "creación masiva de empleos", "mayor remuneración de los actuales", "bienestar general... igualdad de oportunidades... mejor distribución de los frutos del desarrollo..." contenidas en las presentaciones propagandísticas del plan.<sup>80</sup> La aceleración programada del proceso actual de descomposición del campesinado, generada por el desarrollo capitalista en el

80 Arenas, Roberto, ponencia citada, págs. 2 y 12.

sector agrario, arrojará una masa cada vez más grande de campesinos hacia las ciudades, que engrosarán allí el ya enorme "ejército de desempleados" pues ni el sector "motor" de las "cuatro estrategias", el sector de la construcción, ni los otros sectores de la industria pueden generar la masa de empleos necesarios para absorberlos; por el contrario, su tendencia "natural" es reducir cada vez más la cantidad de fuerza de trabajo empleada. La lucha, pues, de este ejército será por lograr el "privilegio" de conseguir un empleo callejero o "asocial" que le permita subsistir, o de lograr integrarse a la masa de sobreexplotados que conforman la fuerza de trabajo del capital monopólico nacional y extranjero.

Tomada aisladamente y desde el punto de vista de sus promotores, la "estrategia urbana" del plan ha obtenido un gran éxito en el año y medio que lleva de vida. Desde la fecha de expedición de los decretos que reglamentaron su creación se han puesto en funcionamiento 10 Corporaciones de Ahorro y Vivienda con los aportes de capital de corporaciones financieras, bancos, compañías de seguros, empresas urbanizadoras y constructoras y, obviamente, con el concurso del capital extranjero que en ellas se mueve; lográndose así la fusión de estos sectores del capital en un "sector financiero de la construcción".

En este corto tiempo (hasta el 15 de septiembre de 1973) las corporaciones han logrado captar 3.474,4 millones de pesos. Han afluído hacia sus arcas los capitales tanto de los sectores que participaron en su creación, como de grandes rentistas, inversionistas en papeles de la Bolsa y Bonos de ahorro, capitales directamente vinculados a la industria y al comercio, y cierta cantidad de pequeños "ahorristas". Las razones para que exista este flujo parecen evidentes: el sistema de Unidades de Poder Adquisitivo Constante —UPAC— defiende la inversión contra la rápida depreciación monetaria, al reajustarse su valor de acuerdo con las tasas de incremento del costo de la vida (aproximadamente un 25 % en el año 1973), y asegura un interés real del 5 ó 5,5 % sobre el valor reajustado, como así también la exención de impuestos sobre el reajuste de valor.

Estos privilegios *concedidos al rentista ocioso* han logrado su objetivo: obtener la acumulación de una masa considerable de capital rotatorio para irrigar el sector de la construcción; pero al mismo tiempo han determinado la fuga de capitales de otros sectores: cédulas de ahorro del Banco Central Hipotecario, Bonos de Desarrollo Económico, cuentas de ahorro, mercado de acciones de la Bolsa

—y a través de esta, de la inversión en el sector industrial y agropecuario—, etc.,<sup>81</sup> produciendo una escasez de capital circulante en otros sectores de la economía que, podemos afirmar, no es extraña al rápido proceso inflacionario registrado en el mismo período y que tiende a agravarse en 1974.

Un segundo objetivo parece haber sido conseguido: disponiendo de una masa considerable de capital de rotación, la industria constructora se ha lanzado a producir viviendas (3.458,7 millones de pesos de créditos otorgados a constructores y 1.216,0 a individuos, y aproximadamente 25.000 viviendas construidas), incorporando al proceso de sobreexplotación a unos 80.000 obreros, superando así el estancamiento sufrido por el sector entre 1970 y 1972. Al mismo tiempo, el capital financiero vinculado a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda se ha beneficiado con la diferencia entre el interés pagado al “depositante” y el cobrado al receptor del crédito (8,5 ó 9 % anual sobre el valor reajustado de acuerdo al índice del costo de la vida), y de las ganancias derivadas del capital invertido directamente.

¿Quién asume la carga de los beneficios recibidos por el rentista, el capital financiero y el capital en la construcción (reajuste al valor constante, intereses, y ganancia del constructor)? En primera instancia, el obrero sobreexplotado de la construcción; en segundo lugar, la masa de asalariados, la clase obrera industrial y el “ejército de desempleados”, que ven disminuir su *salario real* o sus ingresos de subsistencia por la doble acción del incremento en el precio de la vivienda —comprada o de alquiler—, que se fija sobre la base de las condiciones de pago del crédito UPAC y el incremento de las rentas del suelo, y por el rápido crecimiento de los precios de los bienes que componen el salario —componentes del índice del costo de la vida, y de los cuales forma parte la vivienda—, que hacen que el salario descienda por debajo del valor de la fuerza de trabajo, dada la congelación salarial o su lento crecimiento.

81 La información sobre el sistema UPAC, su funcionamiento y la evolución del sector de la construcción, se ha tomado del conjunto de artículos publicados en *Economía colombiana*, núm. 101, Bogotá, septiembre-octubre 1973, y del artículo “Vivienda, construcción y políticas de desarrollo urbano” en D.A.N.E., *Boletín Mensual de Estadística*, núms. 262-263, Bogotá, mayo-junio 1973; en las “notas de actualidad” de este boletín se incluye, bajo el título “acerca de las UPAC”, una interesante transcripción de artículos de prensa que permite analizar las posiciones de los diferentes grupos económicos en torno al sistema.

Es evidente que aquellos consumidores que obtienen sus ingresos de la distribución de la plusvalía global generada en la producción social (capitalistas industriales, comerciales, financieros, agrarios, terratenientes y rentistas, y la pequeña burguesía propietaria ligada a estas actividades), no se ven afectados por el incremento de los precios de sus consumos, en la medida en que son ellos mismos sus beneficiarios.

Desde el punto de vista del mercado de vivienda-propia, el sistema UPAC asume un carácter contradictorio: al tiempo que resuelve uno de los factores de bloqueo de la reproducción de capital en el sector de la construcción (disponibilidad de capital rotatorio), permitiendo un notorio incremento de la producción, somete al consumidor a un permanente aumento de las cuotas de amortización del precio de la vivienda. Mientras en el sistema anterior el comprador amortizaba una cantidad fija —decreciente en términos reales en virtud de la depreciación monetaria— y pagaba intereses del 17 % anual sobre ella, en el nuevo sistema debe cubrir una cantidad en permanente aumento (25 % de reajuste del valor de la unidad durante 1973), y un interés del 9 % sobre el saldo reajustado. En la medida que la esfera alta de la circulación mercantil de vivienda está compuesta también por asalariados cuyos ingresos no crecen a la tasa de incremento del costo de la vida, este incremento constante de los precios lleva necesariamente a una contracción de dicha esfera, para la cual trabaja el sector privado de la construcción; hecho agravado por la utilización del sistema UPAC para la financiación de las viviendas “máximas” construidas por el I.C.T. (50 a 80 m<sup>2</sup> de área construida) y dirigidas al estrato de los obreros y empleados mejor remunerados.

Esta contracción de la esfera de la circulación conducirá, después de la euforia de los primeros momentos, a una reducción en el ritmo de la producción y, probablemente, a una crisis de la realización de las mercancías que, a mediano plazo, hará jugar los mecanismos contradictorios antes descritos y hará naufragar la “estrategia urbana” del plan y su interacción con las otras estrategias, ya que el mantenimiento del proceso de acumulación a escala global supone un mantenimiento a largo plazo de la expansión acelerada del sector de la construcción.

Por todo lo anterior, no son de extrañar las encontradas reacciones que ha suscitado el sistema UPAC en el seno de las fracciones del capital: apoyo irrestricto del sector financiero y bancario y del sector de la construcción (representado por CAMACOL, que ha firmado un “pacto” de integración con las corporaciones de ahorro y vivien-

da), beneficiarios directos del sistema; rechazo de los industriales, dirigentes de la bolsa y miembros de la Sociedad Colombiana de Agricultores (S.A.C.), que ven reducirse las disponibilidades de capital circulante (inversión de particulares y/o crédito bancario); en apoyo de estos sectores "afectados" de la burguesía ha salido, lanza en ristre, el candidato liberal López Michelsen, quien aprovecha en su campaña el hecho de que el sistema perjudica también a vastos sectores de la población, al tiempo que se hace el olvidadizo acerca del compromiso que él y su partido tienen con el plan y sus mecanismos de operación.

Como en otras ocasiones, el reparto de los privilegios produce roces, "afortunadamente" secundarios, en el seno del bloque burgués-terrateniente.

Este rápido análisis de los programas del plan general de desarrollo colombiano nos permiten, después de pasar a través del follaje publicitario destinado al consumo de las masas, definir las *cuatro estrategias reales* del bloque terrateniente-burgués en el poder:

*Primera estrategia:* asegurar el proceso de desarrollo capitalista neocolonial en el sector agrario, comandado por la gran propiedad capitalista y el latifundio ganadero, mediante la aceleración del proceso de expropiación del campesinado parcelario y concentración de la propiedad territorial, y la expulsión del excedente de mano de obra no necesario para la reproducción del capital agrario, hacia los centros urbanos. En una palabra, agudización del proceso contradictorio urbanización-desarrollo capitalista neocolonial.

*Segunda estrategia:* impulsar, a corto y mediano plazo, una fase de reproducción ampliada —acumulación de capital— del capital monopolista nacional y extranjero, tomando como punta de lanza al capital desplazado a la rama de la construcción y articulado al capital financiero y a la propiedad territorial urbana en las corporaciones de ahorro y vivienda, al cual se dota de una masa importante de "capital de circulación", y contando con su propagación a otras ramas de la producción a través de la correa transmisora de la industria de materiales de la construcción. Para el logro de esta estrategia, la central del plan, se asegura al capital monopolista en su conjunto el mantenimiento y ampliación de las condiciones de sobreexplotación de la clase obrera actualmente empleada, y su extensión a la parte del "ejército de desempleados" que el cumplimiento de la estrategia exige integrar al proceso.

Para el mantenimiento del fondo de importaciones de maquinaria, equipo y materias primas necesarias para el proceso de acumulación —reemplazo e incremento de los medios de producción—, se diseñan *integralmente* las dos últimas estrategias.

*La tercera estrategia* consiste en el incremento de la masa de materias primas agrícolas exportadas y la reducción de su precio a fin de mantener estable y en lo posible aumentar el fondo de divisas, doblemente presionado por el aumento de las demandas de importación y por los efectos de la cuarta estrategia. Como correlato, ella supone la profundización de la inserción de Colombia en la división internacional imperialista del trabajo.

*La cuarta estrategia* tiene por objeto el incremento de la masa de capital disponible en divisas y descansa sobre el aumento de la cantidad de crédito externo para la financiación del sector público y el privado y la atracción de inversiones de capital monopolista extranjero al cual se asegura, además de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo otorgadas a todo el capital, la extracción de plusvalía bajo la forma de utilidades, patentes tecnológicas e intereses del capital financiero.

*En una palabra, las cuatro estrategias del bloque burgués-terrateniente en el poder se articulan dentro de la estrategia de acumulación de capital a escala mundial del imperialismo, limitada por las condiciones de funcionamiento de la economía dependiente neocolonial en la cual, "naturalmente", se insertan, y cuyas contradicciones agravan. Al cabalgar sobre los hombros de la clase obrera y aumentar la masa del "ejército de desempleados" y sus miserables condiciones de vida, ellas desarrollan las condiciones objetivas de la lucha de clases en Colombia.*

No podríamos concluir el análisis de "las cuatro estrategias" sin referirnos a uno de sus aspectos, que afecta directamente el carácter de la acción del Estado sobre el *sistema de soportes materiales de la formación social* en su conjunto, y sobre la inserción-utilización del territorio en el proceso productivo; es decir, que afecta la acción del Estado sobre el sistema de ciudades de una parte y la división territorial del trabajo de otra. Nos referimos al hecho de que "el retorno de los brujos" trae consigo el abandono de la utopía tecnocrática, o la fraseología demagógica (según el punto de vista) del "desarrollo regional armónico", contenida en el "modelo de regionalización" que acompañaba los planes de desarrollo formulados por el anterior go-

bierno de Lleras.<sup>82</sup> De corte perrouxiano, este modelo proponía la creación de 7 “polos de desarrollo”, 8 “regiones de planeación” y 3 “metrópolis de equilibrio” que contrarrestarían el proceso de desarrollo regional desigual dominado por Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, y se apoyaba formalmente —nunca fue seguido de acciones reales— sobre una fuerte intervención del capital estatal en el sector industrial, y particularmente, en las “industrias motrices”, concepto operacional abandonado también en el actual plan.

La frase que decreta la muerte oficial del modelo no deja de ser otro destello de lucidez burguesa:

“No se trata de un plan para reasignar recursos en regiones donde la actividad económica está rezagada y no ha demostrado posibilidades de dinamismo, con el objeto de que tal reasignación o descentralización de los recursos mejore las oportunidades económicas en esas regiones y el nivel de vida de sus habitantes... Esto es, que en lugar de llevar los recursos al hombre marginado en donde hoy se encuentra, esperamos que el hombre marginado se movilice —*como siempre lo ha hecho*— hasta los lugares en donde estos recursos se están multiplicando.”<sup>83</sup>

Se acepta así el que la concentración de la población, del capital, la producción y los ingresos en algunos centros urbanos, lejos de ser un “defecto” del desarrollo capitalista, es una condición inherente y necesaria del proceso de acumulación capitalista.

La industria neocolonial de bienes de consumo se instaló en los centros comerciales en los cuales se localizaba el capital-dinero acumulado por la burguesía comercial durante el período de librecambio (1850-1925); centros en los que se concentraban los grupos de terratenientes y la burocracia estatal que constituía su mercado, donde subsistía una masa de artesanos, empleados de servicios personales y desempleados, disponible como mano de obra a bajo precio, hacia donde convergían las vías de comunicación y se centraban los servicios de energía eléctrica, acueductos, etc., necesarios para la instalación fabril, en fin, donde se localizaba la banca y se anudaban los hilos organizativos de la dependencia semicolonial anterior. La aglomeración urbana, producto de la división del trabajo entre agrícola de un lado e industrial y comercial del otro, surge como “lugar de concentración”. El desarrollo industrial, como proceso de reproduc-

82 D.N.P., “Modelo de regionalización” en Ascofame-Cardona, Ramiro (editor) *Migración y desarrollo urbano*, Tercer Mundo, Bogotá 1970.

83 Arenas, Roberto, *op. cit.*, págs. 20 y 21. La bastardilla es nuestra.

ción del capital, reproduce, con la ayuda del Estado, sus propias condiciones: acumulación de capital, de “condiciones generales de la producción”, de consumidores de fuerza de trabajo y de medios de consumo colectivo para la reproducción ampliada de ésta, reproduciendo por tanto la concentración urbana en algunos puntos del territorio. Al socializar la producción y el consumo, el desarrollo capitalista industrial logra desarrollar cierto tipo de cooperación ampliada, que se apropia como nueva fuerza productiva social, y amplifica, en su beneficio, la división social y territorial del trabajo y las desigualdades entre regiones y centros urbanos, expresión territorial de la ley de desarrollo desigual del capitalismo.

Obrando así, el capital se reproduce, pero reproduce sus propias contradicciones, que se expresan en la estructura urbana como la contradicción entre la socialización de la producción-consumo de los objetos urbanos y el carácter individual de su propiedad; entre la cooperación ampliada que se desarrolla en la ciudad y la anarquía de la competencia capitalista y, en fin, las oposiciones secundarias entre los grupos locales de capitalistas por el reparto del fondo de divisas, del crédito externo, de las fuentes de materias primas, del mercado, la inversión estatal, etc. Son estas oposiciones secundarias entre fracciones de capital locales las que explican la formulación de las políticas contenidas en el “modelo de regionalización”. Se trataba con ellas de crear, a través de la acción del Estado, condiciones generales para la reproducción del capital de los “hermanos” de la gran familia capitalista mal situados con respecto a ellas; al tiempo que se pretendía reducir los enormes costos surgidos en los grandes centros urbanos, como resultado de la acción anárquica de la competencia monopolística y, también, mejorar las condiciones de integración del mercado de las áreas rurales y los pequeños centros urbanos.

Esta política de “desarrollo regional armónico y polarizado” exige una intervención directa del Estado en el campo de la producción industrial y sólo podía ser impulsada por la fracción liberal de la burguesía aglutinada en torno a la ideología desarrollista del jefe de ese partido. Pero la idea del “Estado intervencionista” y del papel del capitalismo de Estado repugna a las fracciones del capital monopolista y de los terratenientes rurales y urbanos, que consideran cualquier limitación de la propiedad o de la competencia, o cualquier intervención del Estado distinta a la represiva, como un atentado contra sus intereses inmediatos, contra el “sagrado derecho a la libre iniciativa” y como un riesgo político en el momento actual. Es lógico, pues, que un desplazamiento del “centro de gravedad” del blo-

que en el poder hacia estas fracciones y la formulación de un plan como el antes analizado, trajera como consecuencia no sólo el abandono de una política de esta naturaleza, sino el debilitamiento del sector capitalista de Estado. Este último hecho, de profunda significación en la coyuntura económica, lo hemos visto reflejado en la limitación impuesta al papel del I.C.T. en la producción de vivienda, tanto en el último proyecto de reforma urbana, como en el Plan de desarrollo, en contraste con el papel dominante que le asignaban los proyectos lleristas.

Asustados por el reconocimiento público de su incapacidad para cambiar las condiciones del desarrollo neocolonial y como queriendo ocultar a los ojos de los lectores desprevenidos y acrílicos las consecuencias que trae a los habitantes de cientos de aldeas y ciudades que continúe el proceso de concentración de todas las condiciones de la producción social y de los resultados de ésta en los centros urbanos dominantes, y la autonegación de las promesas hechas páginas antes de "igualdad de oportunidades para todos", añaden la promesa de "impulsar deliberadamente el desarrollo de nuestras ciudades intermedias . . . creando en ellas, mediante los incentivos apropiados, más y mejor empleo",<sup>84</sup> fórmula que se vuelve incoherente y claramente demagógica por la orientación del plan y por la eliminación de los mecanismos "correctores" de la regionalización de la inversión del Estado (en el caso de que éstos pudieran modificar en alguna medida el funcionamiento de las leyes de la economía).

#### IV. La renovación urbana: una "Guerra Santa" del capital para la reconquista del centro urbano

##### A. El contenido de clase del urbanismo

Hemos visto antes que la fuerte centralización del Estado colombiano coloca en manos de la rama ejecutiva de éste el peso fundamental de la definición de las políticas de intervención sobre las diferentes instancias de la formación social y, en sus organismos de gestión política y económica, la responsabilidad de su ejecución. Ello ocurre en la medida que las autoridades regionales y municipales son nombradas por el poder central, que los órganos legislativos electivos locales (asamblea departamental y consejo municipal) jue-

gan un papel muy poco importante en la gestión económica y, aún, en la función de dominación-represión política, el enfrentamiento político entre las clases y fracciones dominantes para hacer predominar sus intereses en el seno de la coalición del Frente Nacional se expresa fundamentalmente a escala nacional.

Sin embargo, el progresivo proceso de centralización se halla estancado en lo que respecta a las oposiciones surgidas en el seno del bloque burgués-terrateniente en torno a la definición de las políticas concretas que afectan la apropiación de la ciudad por cada una de sus fracciones. Ellas siguen teniendo como escenario el ámbito local. (Véase supra, sección II.)

Específicamente, en la definición de las políticas concretas se oponen:

- De una parte, las diferentes fracciones del capital (industrial, comercial, financiero) bajo un doble aspecto: la apropiación del suelo urbano como *valor de uso* con destino a la construcción de los edificios y locales para sus diversas actividades (localización con respecto al conjunto urbano, condiciones naturales, equipamiento, etc.); y como *valor de cambio*, condición de la valorización de su capital invertido en la construcción o en el "almacenamiento" del suelo-mercancía, en espera de que el aumento de la renta del suelo le permita obtener una ganancia al capitalizarla en el precio de venta. En este último caso, es el incremento diferencial de los precios de mercado, de acuerdo con los diferentes usos asignados al terreno, lo que da lugar a la oposición.
- De otra parte, el capital monopolista invertido en la propiedad territorial y en la construcción y los pequeños capitalistas constructores, enfrentan a los terratenientes urbanos, que monopolizan la tierra, dificultan su circulación en el mercado y la encarecen, y a los pequeños propietarios que, por razones diferentes, dificultan la inversión de capital, particularmente en los procesos de renovación urbana.
- También el capital industrial y el propietario de vivienda de alquiler chocan en razón de la incidencia del alquiler sobre los salarios obreros y, por consiguiente, sobre la ganancia del capital.
- Los propietarios de tierra y viviendas de alquiler enfrentan a los no-propietarios, tanto en términos de la relación arrendatario-

<sup>84</sup> Idem, págs. 23 y 27.

arrendador por la distribución del fondo de consumo de los primeros, como de aquella terratenientes-personas sin techo, por el derecho de uso del suelo ocioso necesario para la subsistencia de aquellos que no pueden acceder a él por la vía del mercado (caso que se expresa en las invasiones de tierras).

- El Estado como responsable de la creación de las condiciones generales de la producción y la circulación material y social se enfrenta con las diferentes fracciones del capital; y como responsable de la creación y mantenimiento de los medios de consumo colectivo necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, con la masa de los consumidores de una parte, y con los capitalistas de otra.

Este complejo conjunto de oposiciones, que no ponen en juego las relaciones de dominación-explotación, y por tanto no resultan fundamentales, deben ser resueltas a nivel local en las políticas urbanas y, más concretamente, en los planes de urbanismo y en su ejecución. Precisemos el campo de acción de estos enfrentamientos: si distinguimos en el urbanismo las fases de *programación*, *decisión* y *ejecución*, nos encontraremos con que los agentes sociales actúan diferentemente en cada una de ellas.

La *programación* —nos referimos concretamente al caso colombiano— es el campo de acción de la tecnocracia y de la burocracia del Estado. En ella actúan casi exclusivamente los “urbanistas” y “planificadores”, portadores de una ideología, de teorías ideológicas,<sup>85</sup> e insertos en unas relaciones sociales que los hacen instrumentos objetivos del capital; y la burocracia estatal que defiende los intereses de la clase dominante, pero cuya relativa autonomía define su acción en términos de la cohesión del sistema en su conjunto y no necesariamente de los intereses inmediatos de una cualquiera de las fracciones de las clases dominantes o de su sumatoria. Como veremos, de allí surge uno de los límites del urbanismo. En las diferentes etapas del estudio, los intereses en juego se expresan a través de los agentes técnicos y políticos y no directamente por las clases, fracciones o estratos a que corresponden; ellos aparecen encubiertos bajo la forma de datos, estadísticas o “leyes objetivas”, manipulados por los técnicos, o de los “imperativos del bien común” y los “intereses de la comunidad”, esgrimidos por los funcionarios técnicos o políticos del

85 Pradilla y Jiménez, *op. cit.*

Estado. Podríamos decir que, en esta fase, el urbanista se representa las estructuras urbanas en el conjunto de las estructuras de la formación social y sus leyes de funcionamiento, a la luz de su propia ideología y en los límites determinados por la inserción de su práctica en el conjunto de las prácticas sociales —en particular, de las formas concretas de la práctica del Estado— pero al margen de la acción directa de las oposiciones concretas de las fracciones de las clases dominantes.

La fase de *toma de decisiones*, o de definición de la *política urbana*, corresponde a la inserción del programa y sus alternativas en el campo de acción de la lucha de los intereses de clase y de las oposiciones secundarias de sus diferentes fracciones. En la definición de las políticas participan las fracciones locales, las asociaciones patronales (industriales, comerciantes, propietarios agrarios y urbanos, banqueros, etc.), los “notables”, y los representantes de los partidos políticos a nivel local. En una palabra, son los intereses de las clases dominantes y de sus diferentes fracciones los que se expresan y enfrentan a esta fase.<sup>86</sup> La clase obrera y el conjunto de los no-propietarios carecen de toda posibilidad de participar, así sea como convidados de piedra —su papel natural cuando la democracia burguesa permite su participación— en este convite.

La fase de *ejecución* es el campo de acción de las prácticas económicas, políticas, ideológicas de los agentes sociales estructurados en clases.

Es allí donde las oposiciones antes descritas se resuelven según el plan, a pesar del plan o contra el plan. La acción se realiza en la palestra del mercado del suelo y de los objetos urbanos; en el campo de la intervención directa del Estado: en “lo económico”, a través de la inversión en “equipamiento” y de la regulación normativa de la producción de objetos urbanos y su comercialización, en lo “ideológico”, a través de sus aparatos (sistema escolar, medios de comunicación) y de los objetos-símbolo; y en “lo político”, a través de sus funciones de regulación, dominación, integración y represión; y, finalmente, en el campo de los conflictos de clase.

Lo que acá nos interesa no es el análisis del proceso técnico de elaboración de los planes de urbanismo —la referencia anterior basta para caracterizar esta fase— sino la explicitación de su contenido de clase, su carácter de instrumentos de acción del Estado para el

86 Véase la introducción del volumen I del “Plan de desarrollo urbano de Manizales”, elaborado por el C.I.D.-U.N.C., *op. cit.*

cumplimiento de su doble papel de cohesionador de la formación social en lo que a la estructura urbana se refiere y de armonizador de las contradicciones no antagónicas que en su seno se desarrollan.

El plan, y nos referimos al instrumento "técnico" que expresa y vuelve operativas un conjunto de políticas, responde en mayor o menor grado al conjunto de intereses en juego, arbitrándolos de acuerdo con la relación de fuerzas existente entre las diferentes fracciones y clases que los sustentan, y "orienta" la práctica del Estado y de las clases como marco general.

En el plan tradicionalmente conocido en Colombia se distinguen: el plan de usos del suelo, la zonificación, la sectorización, la reglamentación de densidades, el plan vial, la carta de zonas de erradicación y renovación urbana, los planes de equipamiento y servicios, y el código de construcción y urbanismo. Como elementos de un todo, cada una de estas partes corresponde a un "problema urbano" (ver supra, sección I) y en cada una de ellas se expresan los enfrentamientos antes anotados.

Una triple problemática subyace en el *plan de usos del suelo*: mitigar la "anarquía" en el consumo del suelo urbano, reflejo de la anarquía reinante en la producción, asignando a cada fracción del capital y aún a cada rama de la producción el área de la cual puede apropiarse para su instalación; mediante la concentración de las áreas de localización de las diferentes esferas del capital, y la consiguiente articulación de éstas al plan de equipamiento vial y de servicios, desarrollar al máximo la "cooperación"<sup>87</sup> resultante de la socialización del proceso productivo y/o mejorar las condiciones de la circulación mercantil en su relación con el consumo, colaborando así con la aceleración del proceso de rotación del capital; y, en tercer lugar, reducir los conflictos existentes entre el capital y los propietarios del suelo, al limitar el juego de los segundos sobre el libre destino del suelo a una u otra actividad según la situación del mercado. Los límites de esta acción surgen sin embargo, del origen mismo de la contradicción que pretenden resolver: la propiedad privada del suelo y su carácter de mercancía.

La *zonificación* es la institucionalización de la segregación social existente en el habitat urbano y un mecanismo para su reproducción: define cualidades homogéneas entre las diferentes zonas y las viviendas en ellas construidas (densidad, altura, relación entre los objetos-vivienda, áreas mínimas, equipamiento, etc.), identificándolas así a

87 Lojkine, Jean, *Contribución a...*, op. cit., pág. 126.

niveles de ingresos determinados. Puesto que el alojamiento es un consumo, su estratificación depende de la distribución de la producción social entre los diferentes agentes de ella y no directamente de las relaciones económicas de clase (relaciones con la propiedad de los medios de producción). No coincide, pues, con la división de la sociedad en clases, es un efecto de ella, pero mediatizado por las formas complejas de la distribución del ingreso.<sup>88</sup> La zonificación establece el tablero de ajedrez en el cual se mueven, de una parte, los agentes consumidores en relación a su capacidad de consumo y a los valores ideológicos dominantes en torno al habitat, y de otra, los propietarios de tierra, los rentistas inmobiliarios (vivienda de alquiler), el capital invertido en la construcción y el Estado como productor de vivienda de "interés social".

*El plan de zonas de erradicación y renovación urbana* se refiere a realidades diferentes pero íntimamente relacionadas: las primeras tienen como objetivo resolver el conflicto existente entre terratenientes e invasores (ocupantes ilegales) de terrenos —efecto del carácter contradictorio del proceso de urbanización—, devolviendo estos terrenos a sus "legales" propietarios y entregándoles el valor creado por los invasores con su trabajo, o "saneándolos" por medio del desalojo de sus ocupantes y entregándolos para su integración al proceso de producción de vivienda público o privado; las segundas son el instrumento fundamental del proceso de reconquista de los centros urbanos por el capital actuante en la construcción y por los grupos sociales de altos ingresos.

*El plan vial* y los *planes de equipamiento y servicios* resumen el compromiso del Estado con el conjunto de las fracciones del capital y con los propietarios del suelo: en primer lugar, se refiere a la intervención del Estado en la creación de las condiciones generales de la producción y de la circulación material, necesarios para la producción industrial, y que el capital privado no asume dada la desvalorización del capital invertido en ellas y su poca rentabilidad en términos de beneficio capitalista; pero esta compleja red de objetos-soporte producida y mantenida con la parte de la producción social apropiada por el Estado bajo la forma de impuestos, no sólo beneficia al capital industrial, sino que de ella participan todas las fracciones del capital que la usan como medio material de intercambio en sus mutuas interrelaciones: industria-comercio, comercio-consumo, consumo produc-

88 Castells, Manuel, *La question Urbaine*, Máspero, París 1973. En particular sus capítulos sobre "la estructura urbana" y "la política urbana".

tivo-comercio, finanzas-comercio, etc. De la misma forma, el beneficio del abaratamiento de los medios de subsistencia necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, resultante de la inversión estatal en medios de consumo colectivo, beneficia a todas las fracciones del capital que consumen trabajo asalariado, así sea diferente la forma de incidencia en cada caso: incremento de la plusvalía relativa para el capital industrial, aumento de la ganancia en el comercio, aumento de la parte de la plusvalía apropiada por el capital financiero, etc. Su beneficio se extiende también a los propietarios de terreno, grandes o pequeños, que ven incrementar la renta del suelo gracias a la inversión realizada sobre el conjunto de los terrenos urbanos.

Esta generosa acción del Estado produce, por eso mismo, oposiciones entre sus beneficiarios que, aunque consumen colectivamente estas condiciones generales, tienen interés en lograr una jerarquización en el uso y una mejor localización con respecto a ellos: la mejor dotación de energía, la construcción de una nueva vía, etc., son programas que interesan a todos los productores capitalistas —pequeños industriales o grandes monopolios—, pero será obtenida por aquellos que hegemonizan el poder o tengan mayor peso en el Estado. En su apropiación se oponen también los consumidores, diferenciados por estratos de ingreso; cada cual buscará obtener la mayor cantidad, la mejor calidad y la menor distancia a vías y servicios. Este conjunto de oposiciones son las que debe dirimir y conciliar el Estado en sus políticas de acción urbana. Los mapas indicativos de la dotación actual de vías y servicios y los planes prioritarios referidos a los lugares de localización de las diferentes esferas del capital y/o los diferentes estratos sociales de consumidores, nos mostrarán a las claras de qué lado se inclina el fiel de la balanza distributiva del Estado burgués.

Estos planes son, finalmente, uno de los elementos fundamentales de ejecución de los programas de renovación urbana que analizaremos más adelante.

Si la *sectorización* es un instrumento de la función de dominación-represión del Estado, los *códigos de urbanismo* son los instrumentos que le permiten, dentro de los límites impuestos por las estructuras de la formación social, llevar a cabo su papel de regulador de la “anarquía” urbana capitalista y hacer cumplir sus planes de usos del suelo, zonificación, erradicación-renovación.

*En síntesis, el urbanismo es el instrumento que permite al Estado intervenir sobre los diferentes elementos de la estructura urbana y*

*sobre ésta en su conjunto, con el objeto de mitigar los efectos de las contradicciones del desarrollo capitalista dependiente neocolonial que sobre ella se proyectan; conciliar las oposiciones secundarias surgidas entre las diferentes clases y fracciones dominantes en el proceso de apropiación del sistema de objetos urbanos y adecuarlo, en el marco de sus propias limitaciones, al proceso de reproducción del capital en su conjunto.*

En los últimos tiempos, la ideología desarrollista de la burguesía liberal, ante el surgimiento y agudización de los conflictos sociales (supra, sección I), ha propiciado la elaboración de “planes de desarrollo urbano” que, desbordando el marco de la intervención sobre la forma urbana, no sólo pretenden cubrir el ámbito regional, sino también dar cabida a intervenciones directas del Estado u “orientar” la acción del capital privado en la esfera misma de “lo económico”.<sup>89</sup> En el caso del P.D.U.M., el estudio regional, enmarcado en las directrices del entonces vigente “Modelo de regionalización” del D.N.P., encontramos explicitados estos objetivos:

- Integrar el área rural y las pequeñas aglomeraciones de población al área de mercado controlada por el capital industrial y comercial de la ciudad centro regional (Manizales) por medio de múltiples mecanismos, en particular por la red vial.
- Servir de instrumento de coordinación de las fracciones del capital local, incluido el capital agrario, para lograr el mejoramiento de las condiciones de negociación en el reparto del fondo de divisas, del crédito externo y de la financiación e inversión directa del Estado, alianza que se propone hacer extensiva a los grupos de capitalistas de otros dos centros urbanos de talla similar y cuya cercanía permite prever un proceso de metropolización.
- Buscar, con la decisiva intervención del capitalismo de Estado en el sector industrial, el comienzo de un proceso de concentración industrial e implantación de grandes industrias —monopolización del capital—, que permita al capital local así reforzado,

89 El plan de desarrollo urbano de Manizales, ya citado, dirigido por el autor de este artículo, es un ejemplo claro de esta nueva orientación “desarrollista” del urbanismo. Valga la autocrítica como una demostración más de que el “técnico”, independientemente de su buena voluntad o de su ideología, es un instrumento al servicio del capital cuando “hace” planeación. Ver en particular el volumen 4, “El plan de desarrollo”.

la competencia en mejores condiciones con el capital monopólico de los grandes centros dominantes a escala nacional.

En este ejemplo, el corte desarrollista y las ambiciones del proyecto, la búsqueda de elementos de comprensión de la realidad urbana, o al carácter "progresista" de ciertos análisis no basta para cambiar o, aún recubrir, su carácter de instrumento al servicio del capital.

Cabe acá una pregunta: ¿a qué se debe el relativo fracaso de los planes de urbanismo? ¿Por qué son abandonados al poco tiempo de haber sido adoptados? No por ser anticapitalistas, sino precisamente por ser capitalistas. Porque los "problemas" sobre los que actúan están determinados por el funcionamiento de los diferentes niveles estructurales de la formación social y por las prácticas de las diferentes clases sociales que sirven de soporte a esas estructuras, y los unos y las otras constituyen los límites en los cuales se mueve el urbanismo, ya que ellos llevan consigo sus propias contradicciones insoslayables:

- El crecimiento acelerado de la población urbana resultante del desarrollo capitalista en el campo.
- El bloqueo estructural del proceso de reproducción del sector industrial.
- La fusión del monopolio de la renta del suelo con el capital financiero y el desplazado del sector industrial hacia la propiedad del suelo y la actividad constructora y urbanizadora.
- La "anarquía" inherente a la competencia capitalista en el seno de su propia división social del trabajo.
- La contradicción entre el carácter social de la producción y el consumo del sistema de objetos urbanos y el carácter privado de su apropiación.

## B. La renovación urbana en Bogotá

En la década de 1960 se inició en Bogotá un rápido proceso de renovación del área central, el cual se prosigue a ritmo acelerado en la actualidad. Prueba de ello son los procesos que actualmente se desarrollan en San Diego, "el Centro Internacional", sobre la Carrera 7ª en las proximidades del Museo Nacional, a lo largo de la

Carrera 5ª (la Perseverancia, el Circo de Toros), a lo largo de la Avenida 26, sobre la Carrera 3ª, sobre la Calle 19, en el antiguo Barrio de las Aguas, etc., para citar sólo los casos más notorios. Salvo los ejemplos del Centro Internacional, el Conjunto Bavaria-Tequendama, Fenicia, el Conjunto de las Aguas y el Proyecto del Circo de Toros, no se trata de grandes planes de conjunto, sino de la acción de inversionistas aparentemente aislados sobre lotes abiertos por la construcción de nuevas vías y avenidas, cuya sumatoria da lugar a la "modernización" del centro urbano y a la irrupción en su paisaje de altas torres (30 a 50 pisos) de hormigón, vidrio y aluminio, destinadas a oficinas y viviendas de lujo.

¿Cómo surge este proceso?

Entre 1890 y 1930 se produce un gran auge de la burguesía comercial semicolonial, determinado por la irrupción en el mercado mundial de nuestro producto de exportación: *el café*.<sup>90</sup> Éste suministraba una masa creciente de divisas con las cuales el sector importador-exportador adquiría bienes manufacturados de consumo directo para ser realizados comercialmente en los principales centros poblados, cumpliendo así el circuito semicolonial<sup>91</sup> y obteniendo en él una ganancia considerable que permitía elevar rápidamente a los comerciantes su capacidad de consumo y acumular capital bajo la forma dinero.

El incremento de la capacidad de consumo y la conformación de valores ideológicos propios, aprendidos de la cultura burguesa europea, se expresan sobre la forma de Bogotá por la iniciación del proceso de *segregación voluntaria del habitat* de los terratenientes —enriquecidos por la valorización de las tierras agrícolas— y la misma burguesía comercial. Estas clases sociales abandonan entonces los barrios tradicionales del centro (la Candelaria, las Aguas, la Veracruz) para ir a instalarse en el sector de fincas de Chapinero o sobre los caminos que unen a éste con el núcleo central (Carrera 13 y Avenida Caracas actuales), y entre éstos y el camino a Zipaquirá (Carrera 7ª). Esta acción de las clases dominantes de la época da origen a una serie de procesos que se desarrollarán posteriormente con la iniciación de la industrialización sustitutiva (1920-1930) y la consiguiente

90 Entre 1887 y 1926, las exportaciones de café colombiano pasan de 6.652.000 kilogramos a 147.255.000 kilogramos y su valor de \$ 2.300.000 a \$ 84.517.000. Tirado Mejía, Álvaro, "Introducción a la historia económica de Colombia", Dirección de divulgación cultural U.N.C., Bogotá 1971, pág. 222.

91 Marini, Ruy Mauro, *op. cit.*; Arrubla, Mario, *op. cit.*

aparición de la burguesía industrial: en primer lugar el crecimiento longitudinal de Bogotá, la implantación aislada y dispersa de los núcleos burgueses y la posterior "valorización" de los terrenos —pertenecientes a los mismos que inician el ciclo— los cuales se localizan entre el núcleo recién implantado y el núcleo central de la ciudad; en segundo lugar, a la segregación voluntaria de las clases dominantes corresponde la apropiación del hábitat de las áreas centrales abandonadas, por los grupos de bajos ingresos (empleados de servicios personales, artesanos, agricultores y desempleados, y más tarde, obreros, semiproletarios, emigrantes campesinos sin empleo) que ocupan las antiguas casas aristocráticas, conformando inquilinatos, o se instalan en barrios "espontáneos", periféricos con respecto al núcleo central.<sup>92</sup>

Aunque este proceso es mucho más complejo y justificaría un análisis más amplio tanto en el nivel estructural, como en el de las prácticas sociales que lo producen, para el problema que nos ocupa nos basta señalar:

1. La ocupación de la vivienda que rodea al sector comercial central por los estratos sociales de más bajos ingresos de la sociedad urbana.
2. Una marcada división de la propiedad del suelo en el núcleo central.
3. La existencia, desde el punto de vista de la propiedad de la vivienda, de dos grupos de intereses opuestos: los propietarios y/o arrendadores, y los inquilinos. Esta oposición surge también entre los propietarios de los locales comerciales y sus arrendatarios, pero referida, no ya a la apropiación del fondo de consumo, sino a la apropiación, por parte del propietario de una parte de la ganancia comercial.
4. El bajo desarrollo de las vías de comunicación y del equipamiento en el núcleo central, en contraposición con una mayor densidad de ellos en las zonas de vivienda o industria desarrolladas en la periferia entre 1910 y 1960 (ver un plano de Bogotá hacia 1960) y la supervivencia de la forma colonial en el trazado del núcleo, hechos que se convierten en un freno a la circulación material de las mercancías y de los consumidores en

un momento en que la industrialización dependiente ha producido una ampliación importante del mercado urbano.

Aunque el último hecho podría justificar por sí la intervención del Estado, en nuestro caso no se explica solamente por eso. A nuestro juicio, lo que realmente determina, en interrelación con el punto cuatro, la intervención del Estado sobre las áreas centrales de los núcleos urbanos, es el surgimiento, en la década del 60, del capital monopolista en la urbanización de terrenos y la construcción en general, cuya composición, intereses y génesis histórica hemos analizado en repetidas ocasiones en este trabajo.

Este capital dispone de un mercado considerable para la construcción de locales comerciales, oficinas para las diferentes fracciones del capital, y para los aparatos del Estado y viviendas para la burocracia estatal, la tecnocracia y los empleados de altos ingresos al servicio del capital en sus funciones de administración, estratos que encuentran ventajas en su localización central próxima a los lugares de trabajo cuya modernización elimina las resistencias ideológicas anteriores. En una palabra, los factores estructurales que determinan su surgimiento ofrecen también el mercado a esta forma recién nacida del capital monopolístico. Una barrera se opone, sin embargo, a la producción de estos objetos urbanos: la fragmentación de la propiedad del suelo en el área central, cuya concentración por la vía del mercado de tierras se hace gravosa para el capital monopolístico, dadas las barreras culturales opuestas por los pequeños propietarios e inquilinos, atados a su hábitat tradicional, y localizados convenientemente con respecto a los lugares de sus trabajos de subsistencia, las difíciles condiciones jurídicas de la negociación y la fragmentación de ellas, y, sobre todo, la necesidad de pagar a los propietarios la renta absoluta del suelo (derivada de la propiedad jurídica del bien escaso "tierra central") y las rentas diferenciales de situación. Aunque se realizan algunas operaciones en este sentido, se presenta una alternativa: la intervención del Estado a través de los planes de urbanismo y de su ejecución, y más particularmente, a través de los planes viales y de renovación urbana.

La puesta en marcha del sistema se verá facilitada enormemente por la presencia directa de representantes de este capital monopolístico en los puestos claves de la administración de la ciudad y, sobre todo, en su pilar central: la alcaldía de distrito, hecho bien conocido por todos los bogotanos.

92 Seguir una serie histórica de mapas de la ciudad de Bogotá.

En el procedimiento se combinan varios de los elementos constitutivos del urbanismo analizados anteriormente.

La declaración de "zona de renovación urbana" afecta zonas de vivienda en estado del deterioro, generado normalmente por la falta de mantenimiento de los inmuebles cuyos propietarios, o no pueden afrontarlo, dados sus niveles de ingreso, o no tienen interés en ello, ya que la vivienda alquilada bajo la forma de inquilinato les permite obtener una renta considerable sin necesidad de llevar a cabo reparaciones, debido a la presencia en el mercado de masas importantes de familias que no pueden ocupar otro tipo de viviendas. Estos inmuebles deteriorados han perdido totalmente su valor y lo que paga el inquilino es, fundamentalmente, renta del suelo. Afecta también a inmuebles deteriorados dedicados combinadamente a locales comerciales, vivienda, actividades artesanales y "negocios" o a áreas periféricas de "tugurios" de reciente construcción.

El denominador común de las áreas afectadas por la renovación es su localización central privilegiada; la justificación ideológica de ella es la "modernización".

La renovación implica un cambio en los usos del suelo (v.gr., cambio a uso comercial y/o de oficinas, comercio y vivienda multifamiliar o uso institucional), y de normas de construcción, consignadas en el "código de urbanismo", que excluye necesariamente la posibilidad de su reutilización por los pequeños propietarios, al exigir inversiones cuya magnitud solo puede ser cubierta por el gran capital monopolista. Ocultas bajo la forma de "normas técnicas", tales como índices de construcción, áreas libres, usos del suelo, tipo de construcción, etc., y bañadas con un tinte "progresista", se definen las condiciones de traspaso de la "centralidad urbana" a manos del capital actuante en el ámbito de la construcción y de los capitalistas y grupos de altos ingresos que la consumirán después de ser renovada.

Pero hasta ahora no ha ocurrido realmente nada. El instrumento básico de acción es el plan vial. Su ejecución autoriza al Estado a imponer la venta forzosa —expropiación— de los terrenos localizados sobre el trazado de la vía a un precio igual al del avalúo catastral, que *no* incluye un adelanto sobre la renta diferencial creada por la construcción de ésta. Simultáneamente, se fijan las áreas sobre las cuales se derramará el "impuesto de valorización" —impuesto consistente en el cobro adelantado de una parte de las nuevas rentas de situación y construibilidad generadas por la inversión estatal—, con

el cual se financiará parte de la obra, áreas que se extienden en forma de amplias bandas a lo largo de la vía. Es evidente que este doble mecanismo perjudica fundamentalmente a los pequeños propietarios que carecen de dinero para pagar un impuesto elevado sobre una renta que no han percibido y que, por lo tanto, se verán obligados a vender el terreno al capital inmobiliario; los medianos y grandes propietarios podrán, por el contrario conservar su propiedad y beneficiarse de las nuevas rentas, muy superiores al impuesto pagado. Un doble desalojo se produce entonces: el de los pequeños propietarios y el de los inquilinos, que, en condiciones obviamente diferentes, deberán abandonar *toda* la zona, ya sea por la destrucción de los inmuebles, o por el incremento de los precios del alquiler sobre los cuales se traslada el impuesto, para ir a buscar nuevas áreas de inquilinato más alejadas del centro o áreas de tugurios en la periferia urbana, o construir nuevas pequeñas viviendas periféricas en el caso de aquellos que han obtenido algo por la venta de su inmueble. Si el primer aspecto de la operación significa el traspaso de la propiedad del suelo del pequeño propietario al gran capital, el segundo implica la expulsión de la clase obrera, los desempleados, los subempleados y los pequeños artesanos en procesos de proletarianización, de esa centralidad que les brindaba formas de subsistencia en actividades improductivas, un mercado para sus productos artesanales y condiciones ventajosas de transporte, hacia zonas en la periferia urbana donde verán desaparecer su clientela o reducirse sus medios de subsistencia en razón del mayor costo del alojamiento, los costos adicionales de transporte y servicios, empeorando así su ya dramática situación.

El Estado realiza la inversión. Terminada la obra, el capital realizará sus ganancias, ya sea bajo la forma de capitalización de las nuevas rentas, generadas por la inversión colectiva, en el precio de venta si traslada los terrenos a otro capitalista; o como la suma de éstas a los intereses del capital invertido, y a la parte de la plusvalía generada en el proceso de producción que le corresponda en la distribución, cuando utiliza los terrenos para la construcción de inmuebles destinados a la venta en "propiedad horizontal".

*Tras la fachada de la "renovación urbana" se esconde, pues, un proceso capitalista caracterizado por:*

— *El traspaso de la propiedad del suelo del centro urbano de las manos del pequeño propietario a aquellas del gran capital monopolista.*

— *La expulsión de la masa de obreros, desempleados y artesanos que ocupaban el área y su reemplazo por los grupos de altos ingresos —como habitantes— y las diferentes fracciones del capital (usuarios de objetos, soporte de su actividad) que se apropian de los nuevos y viejos valores de uso creados en el centro urbano por la colectividad.*

— *La valorización del capital monopolista gracias a la acción del Estado que libera para ellos la tierra y genera con su inversión y en su provecho nuevas rentas.*

Es éste el proceso general seguido en todas las acciones de renovación urbana en Bogotá, antes citadas. Es este también el proceso seguido en todos los centros urbanos importantes del país, ya que, aunque cambien las condiciones concretas, se mantienen los factores estructurales que la determinan, las formas generales de intervención del Estado y los tipos concretos de intereses que se mueven detrás de la práctica de las clases sociales que entran en juego.<sup>93</sup>

Es éste también el procedimiento iniciado en el caso de “la renovación urbana de la zona central de Bogotá”, cuya magnitud y espectacularidad y sus implicancias económico-sociales y políticas nos obligan a llevar a cabo su análisis específico.

### C. *El “Programa integrado de desarrollo urbano de la zona oriental de Bogotá” y “la Avenida de los Cerros”*

El *Programa integrado de desarrollo urbano de la zona oriental de Bogotá* (PIDUZOB),<sup>94</sup> elaborado por la alcaldía mayor de Bogotá

93 La generalización del proceso de reconquista del área central de todas las ciudades importantes del país puede ser comprobada o por el conocimiento sensible y directo de ellas, o por el estudio de los innumerables “planes de desarrollo urbano” existentes para todas y en los cuales se incluye sin excepción —como que constituye una exigencia de las autoridades locales y del Departamento Nacional de Planeación—, un capítulo sobre “renovación urbana”. Su gran número nos impide no sólo analizarlos sino aún citarlos. Recomendamos sin embargo la lectura de la crítica hecha a los programas de “renovación urbana” de la ciudad de Cali por Hadad, Zorayda y Arciniegas, Lizbeth, “La estructura de Cali en la formación social colombiana”, tesis para optar el título de arquitecto en la escuela de Arquitectura de la Universidad del Valle, Cali, 1972.

94 La información estadística y factual utilizada en este análisis ha sido tomada

D.E. y su departamento administrativo de planeación de distrito y puesto en marcha en la actualidad, en medio de un despliegue publicitario impresionante, se presenta bajo la forma de un plan “integrado” que cubrirá todos los aspectos importantes de la “problemática urbana” de este estratégico sector de la capital colombiana. Incluye pavimentación de vías, construcción de hospitales, clínicas y centros de salud, centros sociales comunales, servicios culturales, jardines infantiles, escuelas y colegios, rehabilitación y renovación de áreas habitacionales, servicios públicos de energía eléctrica y alcantarillado, “mejoramiento institucional-administrativo”, etc., con una inversión total de 2.059,5 millones de pesos colombianos (aproximadamente unos 90 millones de dólares norteamericanos).<sup>95</sup>

A primera vista, nos sentiríamos inclinados a considerarlo, aceptando la presentación oficial, como un gigantesco programa de interés colectivo que beneficiaría al conjunto de la población de bajos ingresos que habita este sector de la ciudad. Pero una simple hojeada al presupuesto global de la inversión del proyecto nos hace ver que se trata de la construcción de una gran avenida, la *Avenida de los Cerros*, como eje central del programa y la realización de una serie de obras complementarias a ella y de “maquillaje social” de los efectos inmediatos de su realización (ver cuadro 1). Si adicionamos la cifra correspondiente a la construcción de la avenida (34,84 %) a las invertidas en “pavimentos locales”, “alcantarillado” y “energía eléctrica” (28,42 %), que, aunque podrían beneficiar a los habitantes futuros del sector, están necesariamente ligados a las obras de la avenida y a los cambios en las redes por ellas determinados, obtendremos que el 63,26 % de la inversión corresponde a la reali-

---

de CETIH-C.P.U., Universidad de los Andes, “Estudio de la Zona Oriental de Bogotá”, volumen V, síntesis, Uniandes, Bogotá 1972.

95 Valor neto presupuestado a precios de 1971 e incrementado en un “margen de seguridad” del 23,3 %. No incluye los intereses de la amortización del financiamiento externo. Sometido necesariamente al rápido incremento de los precios registrados en los años anteriores, este presupuesto es hoy —antes de haberse iniciado el grueso de las obras—, sensiblemente inferior al costo real de ellas. Para algunos, el costo real (incluidos los intereses del crédito y la devaluación monetaria) del plan es, en la actualidad, de 7.207,3 millones de pesos, y el de la avenida de 2.532,5 millones. *El Tiempo*, “Plan cerros vale 7 mil millones de pesos”, Bogotá, 10 de noviembre de 1973.

zación de esta obra vial; remitiéndonos inmediatamente al esquema de "acción renovadora" antes descripto.

**Cuadro 1. Presupuesto general de inversiones del plan integral de desarrollo urbano de la zona oriental de Bogotá (Precios de 1971).**

Programa	Costo en millones de pesos colombianos	% sobre el total
Avenida de los Cerros	722,9	34,84
Pavimentación local	99,8	4,78
Alcantarillado	179,3	8,74
Energía eléctrica	307,9	14,90
Centros comunales	114,0	5,55
Salud	287,2	13,19
Vivienda	124,0	6,00
Educación	203,1	10,19
Mejoramiento institucional	7,2	0,36
Administración del proyecto	14,1	0,69
<b>Total</b>	<b>2.059,5</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Informe televisado del Alcalde Mayor de Bogotá, reproducido en *El espectador*, "Informe del Alcalde sobre el Plan Cerros", Bogotá, mayo 22 de 1973.

Pero antes de analizar el programa en sí, echemos un vistazo a las características del "área de intervención".

Ella se extiende en forma de banda longitudinal norte-sur sobre los flancos de los cerros que limitan la expansión urbana de Bogotá por su parte oriental; se sitúa tangencialmente a los núcleos de vivienda de los estratos sociales de más altos ingresos en el norte, a corta distancia del subcentro comercial de Chapinero, bordeando en forma paralela los nuevos desarrollos de vivienda en altura para grupos de ingresos medios-altos de la carrera séptima, la burguesa Universidad Javeriana, el "Centro Internacional" y el área de renovación urbana de San Diego —avenida 26— carrera 3ª, el sector comercial, bancario, financiero e institucional al centro y se prolonga sobre la extensa zona pobre del sur de la ciudad, hasta conectarse con las zonas industriales. Su localización se caracteriza por una relación funcional de inmediatez con el núcleo dominante del centro urbano y con las áreas de vivienda de la burguesía, la tecnocracia y la burocracia en los más altos niveles, y bordea las áreas urbanas en

las cuales se desarrolla el más acelerado proceso de incremento de los precios del suelo, cuya "topografía" se divide en dos vertientes a todo lo largo de la carrera 7ª hasta llegar a su punto máximo en el centro de la ciudad.

En la parte urbanizada de esta zona oriental predomina el uso del suelo para vivienda, con algunas zonas dedicadas a la explotación de materiales de construcción (arena, grava, etc.) y a la producción artesanal de ladrillo ("chircales"). Mientras hacia el norte los barrios de vivienda localizados corresponden a grupos de altos ingresos, el sector centro-norte, central y sur de la banda —verdadera área de intervención del proyecto— está ocupada por "tugurios" y barrios en franco estado de deterioro, destinados en su mayor parte a "inquilinos" de altas densidades, que alojan a un 15 % de la población de la ciudad (323.000 habitantes) y presentan elevadas tasas de crecimiento (en 1964 alojaban a 200.000 personas, el 11 % de la población de Bogotá en esa época).<sup>96</sup>

La ocupación de la zona, excepción hecha de ciertos barrios tradicionales más antiguos, se inicia hacia 1940 y se acelera en la década del 50 con el incremento de la migración campesina. Ella asume dos formas: la de "barrios piratas" constituidos por la lenta consolidación de construcciones sobre pequeños lotes sin equipamiento, vendidos ilegalmente por especuladores que en esta operación obtienen ganancias hasta del 400 %, bajo la forma de renta absoluta de la tierra monopolizada;<sup>97</sup> o de "tugurios", producto de invasiones colectivas de terrenos abandonados y sin valor comercial, debido a su topografía y a su localización por encima del límite de altura para los servicios públicos. A estas nuevas formas de habitat, se añade el "inquilinato" desarrollado primero en los barrios antiguos del sector y luego en las dos formas de ocupación antes citadas. Desde el punto de vista de la propiedad del suelo, la forma de ocupación determina el predominio de los pequeños propietarios y de los ocupantes ilegales, o los inquilinos-arrendatarios que mantienen constantes conflictos con los propietarios, debido a las altas tasas de alquiler de las unidades-cuarto, vigentes en el inquilinato.

Se conforma así "el cinturón de miseria" que rodea el centro urbano, avanza sobre él y lo penetra en algunos puntos, como en los barrios de Egipto, San Nicolás, La Perseverancia, etcétera.

96 CETIH-C.P.U., *op. cit.*, pág. 112.

97 *Idem*, pág. 109.

**Cuadro 2. Ocupación de los habitantes de la zona oriental (por sectores).**

Actividad	% sobre el total de la población ocupada
Agricultura y ganadería	0,7
Minas y canteras	3,5
Industria manufacturera	28,6
Construcción	22,1
Servicios públicos (agua, gas, elec.)	0,4
Comercio	18,3
Transportes, almacenamiento	5,8
Servicios	14,2
Gobierno y FF. AA.	5,7
Varios	0,4
Sin información	0,3
Total	100,0

FUENTE: CETIH-C.P.U., op. cit., pág. 98.

Más de la mitad de la población económicamente activa del área se localiza en el sector productivo de la economía (50,7 %): industria manufacturera y construcción, y un 32,5 % adicional en los sectores de comercio y servicios personales, y puesto que sólo el 1,5 % del total de la P.E.A. declara ser "empleadores" y un 17,6 % son "trabajadores por cuenta propia",<sup>98</sup> podemos concluir que se trata, en su casi totalidad, de asalariados de los diferentes sectores de la economía, con predominio de obreros en el sector de la producción, ya que los "trabajadores por cuenta propia" son, en su gran mayoría, pequeños comerciantes callejeros y un número reducido de artesanos. Puesto que la mitad de la P.E.A. se inserta, como fuerza de trabajo, en la producción capitalista —y en esto no tiene nada que ver si la composición orgánica de capital en la empresa es alta o baja—, mal podríamos hablar acá de barrios "marginales" o "población marginal" como ideológicamente los califican algunos "teóricos".<sup>99</sup>

98 Idem, pág. 100.

99 Esta ideología teorizada, que tiene su origen en el dualismo "sociedad tradicional"- "sociedad moderna" y en el continuo que los une, localiza a los "marginados" en la mitad del camino. Ella expresa la encubridora interpretación burguesa neocolonial sobre la existencia del "ejército de desempleados" y las condiciones de sobreexplotación del proletariado vigentes en las

Nos encontramos, por el contrario, con unidades de vivienda ocupadas, en un alto porcentaje, por obreros sobreexplotados por el capital, cuyos salarios de hambre, mantenidos por debajo del valor de su propia fuerza de trabajo, les impiden acceder al mercado de las tierras convenientemente servidas y equipadas —cuyos precios se mantienen elevados gracias al control monopólico ejercido por los terratenientes y el Capital urbanizador—, o a un mercado de la vivienda propia o de alquiler, público o privado, sometido también a las condiciones de monopolización reinantes en el capitalismo dependiente.

Vale la pena detenernos acá a analizar tres hechos. En primer lugar, las condiciones de sobreexplotación a que se encuentran sometidos los trabajadores y sus familias en las "areneras" y los "chircales" de la zona (Barrios Pardo Rubio, San Martín, Sucre, Vitelma, y San Cristobal) afectada por la construcción de la avenida; en ellas, la familia —hombres, mujeres, y niños— como unidad de trabajo, desposeída de medios de producción, se compromete, asumiendo todos los riesgos, a producir una cantidad determinada de producto para un "arrendatario" poseedor de los medios de producción, quien paga un arrendamiento al propietario del terreno (renta del suelo) deducido del trabajo no pagado a los asalariados; así, los miembros de la familia (7 u 8 personas) reciben por un trabajo de 12 horas diarias una remuneración oscilante entre \$ 7.200 y \$ 9.600 anuales, que equivalen a un ingreso anual per cápita de 40 a 50 dólares.<sup>100</sup>

sociedades dependientes. En América Latina son numerosos sus seguidores y propagadores. Consideramos que el concepto de "marginalidad" no responde a la realidad concreta que se trata de explicar, que por el contrario, imposibilita su comprensión al encubrir las causas de ella, y que estos hechos, independientemente de la voluntad de los investigadores, lo convierten en un útil instrumento de la dominación ideológica en manos de la burguesía. Consideramos también que la utilización del concepto de "marginalidad" por parte de algunos investigadores marxistas, es una concesión a la ideología burguesa que debe ser superada por medio del análisis riguroso de las formas que asume el "ejército de reserva" y la "superpoblación relativa" (analizados por Marx para el modo capitalista de producción en general) en las sociedades dependientes neocoloniales. Mientras esta discusión se lleva a cabo, usaremos el término "ejército de desempleados" a fin de marcar la especificidad del fenómeno en nuestras sociedades.

100 CETIH-C.P.U., págs. 88 y 189.

En segundo lugar, los “trabajadores por cuenta propia” o comerciantes callejeros son una particular realidad de la dependencia neocolonial; propietarios de una pequeña suma de dinero invertida en productos (cigarrillos nacionales y extranjeros, dulces, chicles, etc.) que expenden en las calles del centro de la ciudad, obtienen una pequeña ganancia escasamente suficiente para obtener sus medios de subsistencia. Con su actividad, ellos multiplican los puntos de distribución de productos de los monopolios nacionales y extranjeros, los cuales recibirán —al contado— la ganancia normal por unidad de producto: ¿en nombre de qué supuesta teoría económica o sociológica podríamos hablar de “marginados” o “no integrados” al proceso de producción capitalista? Se trata de la inserción al proceso de circulación mercantil de los productos del capital monopolista neocolonial, de individuos que, imposibilitados de integrarse a la producción como obreros, dada la saturación del mercado de trabajo en el altamente tecnificado sector industrial concentrado monopólicamente y bloqueado estructuralmente, participan en la realización de la plusvalía generada en la industria, recibiendo por su participación una parte mínima de ella, en razón del capital poco considerable invertido y de la imposibilidad de acumularlo. De la actividad de estos pequeños comerciantes, el capital industrial recibe, sin embargo, la ganancia media por unidad de producto; el gran capital comercial recibe su parte de la ganancia al actuar como intermediario entre unos y otros, y ambos se benefician con la aceleración del proceso de circulación de esas mercancías, resultante de la multiplicación y buena localización de los puntos de venta. Para el capital, y que los vendedores ambulantes perdonen la comparación, un vendedor ambulante es algo así como una máquina automática localizada en los puntos claves de la ciudad; la diferencia entre la máquina y el hombre y su familia corre a cargo del vendedor. Finalmente, dentro del panorama de la actividad de los habitantes del área es necesario anotar la persistencia del desempleo estacional —típico de la construcción— y de un desempleo crónico que hace que más del 50 % de los “sin trabajo” se encuentre en esa situación desde hace más de 20 semanas y que el 17 % lo haya sido durante un año completo.

Es interesante anotar que a la pregunta “¿cuáles son los problemas de Bogotá?”, que para los encuestados suena “¿cuáles son sus problemas?”, sólo un 7,9 % de los habitantes del sector respondieron “la marginalidad”, mientras que un 9,1 % respondieron “la

ausencia de empleo” y el 33,8 % “la pobreza y el costo de la vida”,<sup>101</sup> demostrando así mayor lucidez que ciertos teóricos del “marginalismo”. Es de anotar también que un 70,4 % de los encuestados no tiene interés en abandonar sus barrios por considerar que esa localización les permite una mejor subsistencia, dada su proximidad a los centros de trabajo, a la ausencia de gastos adicionales de transporte y a la imposibilidad de encontrar una vivienda mejor en relación a sus ingresos; diríamos que la respuesta tiene mucho que ver con la forma de *inserción* de los barrios al tejido urbano, en correspondencia con la particular forma de *integración* de sus habitantes a la estructura económica; los propios habitantes refutan pues, y con argumentos objetivos, a las nebulosas e ideológicas parrafadas de los técnicos.

*Los barrios del área oriental, objeto del programa, están pues, habitados en su gran mayoría por asalariados (obreros, empleados del sector comercial, gubernamental y de servicios), por un número reducido de artesanos y vendedores callejeros y por una masa de desempleados, localizados todos en los niveles más bajos de la escala de ingresos, ya que el 50,9 % recibe menos de \$ 1.400 mensuales (U\$S 56 dólares) y el 74,3 % menos de \$ 2.000 (U\$S 80 dólares); un promedio de ingreso mensual per cápita que oscila, para ese 74 %, entre U\$S 12 y 53.<sup>102</sup> Este bajo nivel de ingresos determinará, a su vez, la imposibilidad de mejoramiento de las condiciones de alojamiento, la ausencia de servicios y las pésimas condiciones de higiene, salud, y educación de los habitantes.*

¿Qué ofrece el Estado para resolver el “problema social” de los habitantes de la zona oriental de Bogotá? *¡Una autopista urbana de tres carriles; de tráfico rápido y con solo un reducido número de accesos!, con un costo superior al presupuesto total del Estado para la inversión en carreteras en el conjunto del país, financiada en un 80 % (69 millones de dólares), con crédito externo (Banco Interamericano de Desarrollo y Crédito Bancario Japonés), con un interés del 2 ó el 8 % anual (para cada uno de los dos préstamos), que impone condiciones para la importación de bienes sobre la base del crédito y compromete hasta el año 2000 los recursos tributarios de la ciudad.<sup>103</sup>*

101 Idem, pág. 129 y siguientes.

102 Idem, pág. 101.

103 *El tiempo*, “\$ 2.105 millones valen las obras de la zona oriental”, Bogotá, 11 de marzo de 1973; *El espectador*, “Revelaciones sobre el contrato del

¿Por qué ésta nueva inversión —equivalente a la necesaria para generar 30.000 a 50.000 empleos permanentes en la industria—, se hace en una obra suntuaria?

La respuesta la encontramos al mirar por debajo de la cubierta demagógica que recubre el programa y encontrar los objetivos reales de éste, a saber:

1. Establecer un eje vial rápido que una los sectores de vivienda de la burguesía y la de burocracia al norte, con el centro de decisión político, administrativo, comercial y financiero del centro urbano y con las zonas industriales del sur de la ciudad; eje vial que estará negado al transporte colectivo dadas sus especificaciones.
2. Establecer un “cordón sanitario” al oriente que separe los barrios de tugurios e inquilinatos que logren subsistir después de la operación, de las áreas centrales de renovación urbana y de los barrios burgueses del centro-norte y norte de la ciudad, protegiéndolos de los “nocivos” efectos de su proximidad.
3. Romper la estructura actual de los barrios de tugurios e inquilinatos sobre los cuales se extiende el trazado, logrando la *expulsión directa* de unas 3.100 a 5.100 familias allí residentes (4.381 según el *Alcalde*<sup>104</sup>).
4. A través del mecanismo del “impuesto de valorización” con cuya aplicación se financiará el proyecto y “recuperará el costo de la obra”, que se aplicará a 124 barrios localizados periféricamente a ella (la vía atraviesa solamente 30), forzar el proceso de expulsión de los actuales habitantes en la forma analizada anteriormente, para abrir un nuevo frente de inversión y reproducción ampliada del capital monopolista financiero e inmobiliario, de acuerdo con los lineamientos generales de “las cuatro estrategias”.
5. Integrar al mercado de tierras, después de adecuarlas y dotarlas de una serie de servicios, incluidos como “programas sociales” en el plan, un área enorme, privilegiadamente situada con respecto al actual centro de decisión, y traspasar al capital mono-

plan cerros”, Bogotá, 10 de mayo de 1973 y *El tiempo*, “Plan cerros vale 7 millones de pesos”, Bogotá, 10 de noviembre de 1973.

104 *El tiempo*, “Comienzan obras de la Avenida de los Cerros”, Bogotá, 11 de septiembre de 1973.

pólico las nuevas rentas del suelo creadas por la inversión colectiva de la población urbana hecha a través del Estado. Es evidente que este proceso se desarrollará básicamente sobre la banda occidental de la avenida contigua al centro y no aislada de éste por el cordón de la vía.

6. El desplazamiento o la concentración de los actuales habitantes permitirá el cambio de los usos del suelo en beneficio de las diferentes fracciones del capital que lo requieren para su utilización en oficinas, locales comerciales, bancos, ventas de servicios-mercancía, etc., y su reemplazo, en las áreas conservadas para vivienda, por los grupos sociales de altos ingresos, lográndose así la apropiación por éstos de los valores de uso de la centralidad urbana creados colectivamente y desarrollados ahora por la inversión forzosa del conjunto de la población bogotana a través del Estado, lo cual ha tenido como condición el empeoramiento de las miserables condiciones de vida de los expulsados del centro.

*Podemos pues definir el “Plan integrado de desarrollo urbano de la zona oriental de Bogotá” como una operación de reconquista del centro urbano por el capital inmobiliario monopolista y los grupos de altos ingresos, llevado a cabo en nombre de éstos por su representante: el nivel local del Estado, para cuya realización éste compromete los recursos de toda la población y profundiza la dependencia del país con respecto al capital financiero imperialista. Para esta guerra santa, el Estado enrola a sus propias víctimas: los obreros sobreexplotados del sector de la construcción, para que luchen a nombre del capital y del Estado contra sus hermanos ocupantes del área de renovación. Es pues una acción de claro contenido de clase: una acción de la burguesía dependiente neocolonial y de su Estado.*

El plan para la zona oriental de Bogotá que hemos analizado no es una acción aislada. El gobierno de distrito ha anunciado ya la realización de otro similar, pero mucho más ambicioso, para la zona occidental; su costo calculado es de 8 mil millones de pesos —cuatro veces mayor que el oriental—, de los cuales se destinarán inicialmente 1.200 millones a construcción de vías; para su financiación ya se ha cursado la correspondiente solicitud de crédito al Banco Mundial y se habla de la utilización del conocido impuesto de valorización.<sup>105</sup> Recordemos acá las palabras que pronunciaba, hace unos

105 *El espectador*, “Informe del Alcalde sobre el Plan Cerros”, Bogotá, 22 de

años, ante el Congreso Nacional, un Ministro del actual gobierno —y por tanto, copartícipe del proyecto.

“Replicar que ello ofrece empleo y esto amplía el bienestar podría ser la respuesta de los faraones que construyeron las pirámides. La verdadera respuesta es la de que el trabajo de los más está siendo dirigido a satisfacer los deseos de los menos. Aún peor, el gasto en automóviles y en equipo para construir las vías y los servicios requeridos por este patrón de vida agotan las escasas divisas y hacen aún menores las disponibilidades de equipo para la producción...”<sup>106</sup>

Claro que existen “soluciones” para los desplazados:

- Para los “inquilinos” y los “poseedores ilegales”, acceder a una vivienda nueva construida por una entidad oficial. ¿Olvidamos acaso que esta población desplazada vive allí y en esas condiciones miserables de vida por carecer de ingresos suficientes para acceder a una mejor vivienda de las ofrecidas en el mercado público o privado de la construcción? La realidad será el desplazamiento de éstos hacia otras áreas de tugurios e inquilinatos cuyo precio sea equivalente, o un poco mayor, al pagado en la actualidad, empeorando sus condiciones de vida por la mayor distancia a las áreas de trabajo, los mayores costos de alquiler y el costo adicional del transporte.
- A los propietarios se les “cambiará” la vivienda demolida por una nueva “en planes de vivienda que construirá la Caja de Vivienda Popular en lugares aledaños”<sup>107</sup> y leemos “aledaños”, lo cual significa “escogidos para no estorbar el proceso de renovación”, y en tal caso, deberá pagar la nueva vivienda a un precio mucho mayor que el obtenido por su actual vivienda, por la nueva renta diferencial generada por la “renovación”, lo cual hace prever que la mayoría de éstos tendrán que seguir el camino de sus inquilinos, en mejores condiciones quizás.

---

mayo de 1973; *El tiempo*, “Programa para el occidente de Bogotá”, Bogotá, 22 de mayo de 1973 y “Comienzan obras...”.

106 Arenas, Roberto, “Ponencia para el primer debate del proyecto de ley núm. 91-C sobre reforma urbana” (P.R.U.2), Bogotá, dic. 1970, pág. 4.

107 *El tiempo*, “2.105 millones...”.

El proyecto ha encontrado una fuerte oposición, tanto en ciertos sectores políticos, como de parte de los actuales habitantes del sector afectado, y de ciertos sectores tecnocráticos.

La oposición tecnocrática es eso: una respuesta a las enormes fallas técnicas tanto en términos de “diseño urbano”, como de destrucción de la ecología de los cerros y del “paisaje urbano”, de las fallas de diseño constructivo y de los “altos costos de oportunidad del proyecto”.<sup>108</sup>

La oposición política parte fundamentalmente del sector llerista del partido liberal y encuentra su justificación en el hecho de que el proyecto beneficia fundamentalmente a la fracción del capital financiero ligado a las corporaciones de ahorro y vivienda y al capital en la urbanización y la construcción, reduciendo la parte de crédito externo destinado a irrigar directamente el sector industrial, sobre el cual sus efectos son casi nulos.

Surge también, de lo que hay en este proyecto de opuesto a la ideología desarrollista de esta fracción del liberalismo —analizada a lo largo de todo este trabajo— y de la visión clara de sus jefes de los efectos negativos que puede tener respecto al control ideológico de los partidos dominantes sobre las masas, en un período de clara agudización de los conflictos sociales y en vísperas de elecciones. La oposición del llerismo se ha expresado externamente, como rechazo a la construcción de la avenida, en razón de su alto costo, su carácter de vía destinada al transporte individual y, por consiguiente, en contradicción con los planes de desarrollo del transporte colectivo; también por su incongruencia con los planes de desarrollo urbano elaborados para Bogotá, y el desalojo de pobladores que genera.<sup>109</sup> Por su parte, la fracción hegemónica del partido liberal, encabezada por su candidato López y Turbay, han ocultado difícilmente su apoyo al plan tras la máscara de un “apoyo condicionado” y las exigencias de reducción de las especificaciones de la vía, aumento del número de accesos, limitar la altura y densidad de las construcciones en la periferia, “realojar” a los expropiados y no afectar a los “pobres” con el impuesto de valorización. Obtenidas estas concesiones, que no afectan en lo fundamental el carácter de la acción, esta fracción dio su apoyo al

108 *El tiempo*, “Ecólogos rechazan el Plan Cerros de Bogotá”, Bogotá, 13 de abril de 1973 y CETIH-C.P.U., *op. cit.*

109 *El tiempo*, “El presidente fue engañado sobre Avenida de los Cerros-Valencia en el Senado”, Bogotá, 5 de septiembre de 1973.

plan, y con éste se logró su aprobación, después de largo debate, en el Consejo de la ciudad,<sup>110</sup> terminando la escaramuza sostenida contra el partido conservador, el ejecutivo y el alto clero, partidarios y defensores “naturales” del plan.<sup>111</sup>

Por el lado de los pobladores de la zona afectada, las motivaciones para la oposición se localizan obviamente en sus intereses concretos. Los efectos de anteriores procesos de renovación y la iniciación misma del proceso de esta nueva acción de expulsión masiva han generado movilizaciones populares, particularmente de los habitantes de La Perseverancia y San Nicolás, que hace varios años vienen siendo el blanco de la acción combinada del capital nacional y extranjero (Bogotá-Hilton) y del Estado en las áreas vecinas a la carrera 7ª, el Museo Nacional y la carrera 3ª, de la periferia al centro, y que ahora se ven amenazados por su flanco norte. La forma de organización básica adoptada ha sido la de Comités de defensa de barrio, pero su acción, espontánea y al margen de la dirección de una verdadera organización política de clase, y aún rechazando la “politización”, se enfrenta doblemente a las propias contradicciones que se mueven en su interior y al ataque de organizaciones locales fuertemente controladas por el Estado, tales como la Defensa Civil y las Juntas de acción comunal en las cuales se han refugiado los grandes propietarios del área y los jefes políticos locales de los partidos tradicionales.

Si es verdad que, tanto propietarios como invasores se enfrentan al Estado y al gran capital en términos de la expropiación de los inmuebles, esa oposición tiene su origen en un problema de precio, que sumerge en cierta medida los demás aspectos de la expulsión: se trata de lograr del Estado o del capital un precio que incluya la “renta de situación” y, en lo posible, un adelanto sobre las rentas diferenciales que genere el proyecto, en el caso de ser necesariamente expropiados; o bien, el que no se les aplique el impuesto de valorización y que la obra se construya con fondos corrientes del Estado.

110 *El tiempo*, “El candidato (López Michelsen) y la Avenida de los Cerros”, Bogotá, 20 de agosto de 1973; *El vespertino*, “Avenida, hecho cumplido. El debate del Plan Cerros”, Bogotá, 11 de septiembre de 1973; *El tiempo*, “El concejo aprobó el Paseo Bolívar anoche”, Bogotá, 17 de septiembre de 1973.

111 *El tiempo*, “El Cardenal defiende obras de los Cerros”, Bogotá, 7 de agosto de 1973, y “Nueva defensa del Plan Cerros hace Pastrana”, Bogotá, 28 de julio de 1973.

No es pues de extrañar que uno encuentre en los volantes de estos comités<sup>112</sup> de defensa frases como esta: “nosotros no nos oponemos a obras como la Caracas y la Avenida de los Cerros, pero creemos que es el gobierno el que debe hacerlas con los impuestos que ya nos cobra...”, al tiempo que se define como consigna no pagar el impuesto de valorización. En definitiva, para los propietarios, el objetivo fundamental es lograr un buen precio en la negociación si ésta es necesaria, o no ser expulsados por el impuesto de valorización y beneficiarse en caso de no ser afectados directamente. Lo que tiene de reaccionaria la propiedad de la vivienda y de la tierra como “seguro para la subsistencia” aparece así en estos pobladores, aunque su posición en la producción sea la de explotados.

Por su parte, los inquilinos no propietarios enfrentan, por una parte, al Estado y al capital invertido en la construcción, que, al expulsarlos agrava sus condiciones de vida, y, de otra parte, a los propietarios de inquilinatos —poco importa si son obreros también— que les retiran una parte considerable de su salario bajo la forma de altos alquileres por sus precarios alojamientos. Como vemos, la alianza reposa sobre una base contradictoria que puede producir el progresivo deslizamiento de los propietarios que obtengan el “justo precio” hacia el lado de los defensores del proyecto. Que la lucha no se establezca sobre la base de las relaciones de producción (en cuyo caso habría intereses comunes, dado su carácter de explotados), sino en la esfera del consumo del bien durable vivienda y de la seguridad concedida por la propiedad (que permite inclusive que un asalariado retire a otro parte de su salario bajo la forma de alquiler), marca toda la situación. Por eso ella no puede superar sus limitaciones, sino a condición de estar dirigida por una organización política de la clase obrera que ponga, por encima de estos limitados intereses económicos, los intereses reales del conjunto de las clases dominadas.

Hay, sin embargo, un hecho que actúa como contratendencia. Insertos en una coyuntura de agudización de las luchas populares en el conjunto de la formación social y de franca tensión política, los movimientos de defensa de los pobladores tienen como respuesta del Estado la amenaza, cuando no la represión directa, lo cual actúa como factor de cohesión y politización.

De hecho, éste fenómeno se ha producido en el seno de la movilización popular en contra de la construcción de la Avenida de los

112 Véanse los volantes y octavillas distribuidos por los Comités de defensa de los barrios de la Zona Oriental.

Cerros: de una parte, una diferenciación entre los pobladores en función de sus intereses concretos y la respuesta dada por el Estado a cada sector, y la consiguiente polarización entre Juntas de Acción Comunal y Comités de Defensa de los Barrios; de otra, una elevación del nivel de comprensión del carácter real de esta acción de "renovación urbana", y una radicalización relativa de la lucha. Es evidente que la movilización de los pobladores más afectados, organizados espontáneamente en los Comités de Defensa, fue lo que motivó las concesiones, bastante secundarias, hechas por el Estado y que hoy se presentan como una "victoria" del partido Liberal. Es evidente, también, que la lucha no ha podido desbordar los límites que su carácter objetivo le imponían.

*Pero una respuesta a los interrogantes que plantea este contradictorio campo de la política urbana del Estado y la respuesta de las masas que soportan el peso de ella, no puede darse en el escritorio del investigador, sino en la creadora relación entre teoría y práctica, cuya condición de posibilidad es la práctica política misma.*

Concluamos diciendo que aunque nos hemos referido concretamente al caso colombiano, a lo que hay de común en las formaciones sociales latinoamericanas, a su carácter general de formaciones sociales dependientes neocoloniales, sometidas a la dominación del capital imperialista mundial, dominado por la metrópoli norteamericana, se impone una reflexión en cada caso particular sobre lo que hay de estrategia global imperialista y, por tanto, capitalista, en las "políticas urbanas" de los Estados latinoamericanos. Sirvanos de advertencia la frase final de la presentación del "Plan de la Zona Oriental de Bogotá", hecha por el Alcalde Mayor de Bogotá y antiguo funcionario del BID:

"Fue especialmente grato para mí apreciar en el BID la forma como se seleccionó nuestra ciudad capital por ser modelo de eficiencia, para efectuar este nuevo concepto del desarrollo urbano, que estoy seguro, será un ejemplo en América de soluciones integrales para un mejor progreso social." 113

113 *El espectador*, "Informe del Alcalde...".

### **Introducción**

De manera inquieta y enfática, ya desde su candidatura, el actual presidente mexicano se ha referido al grave y creciente problema habitacional del país. Tanto él como diferentes ministros han dado a conocer cifras alarmantes del actual déficit habitacional, indicando siempre que es el crecimiento demográfico galopante (3,8 %) el primer responsable de este problema, juntamente con el "éxodo rural". De allí la importancia de emprender al mismo tiempo políticas demográficas, a través de una vasta campaña de planificación familiar, lo cual significa un cambio de 180 grados con respecto a las políticas poblacionales anteriores.

¿Este nuevo énfasis en "el problema de la vivienda" es un caso más de demagogia populista, tan frecuente en América Latina? La respuesta completa a esta pregunta sólo nos la puede dar el análisis. En todo caso, a primera vista hay un "movimiento" importante en este terreno: se han creado dos instituciones nuevas de carácter nacional, INDECO e INFONAVIT con importantes atribuciones en lo que concierne a la vivienda popular y obrera.

Además conviene consignar los siguientes hechos:

- los mecanismos financieros afinados en el régimen anterior (por ejemplo los fideicomisos y bancos de ayuda) crecen en número e importancia;

**Titulos publicados**

Arquitectura, urbanismo y dependencia neocolonial.	Emilio Pradilla Carlos Jiménez
Segregación residencial y desmovilización política. El caso de Lima.	Alfredo Rodríguez y otros
Pan, techo y poder. El movimiento de pobladores en Chile (1970-1973).	E. Pastrana M. Threlfall

**Titulos en preparación**

La estrategia del desarrollo espacial en Chile (1970-1973).	Moisés Bedrack
Ciencia, tecnología y planificación para el desarrollo.	Marcos Kaplan