

LA POLITICA URBANO-REGIONAL HOY: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

Víctor Manuel Moncayo C.

La información disponible, que ya hemos tenido ocasión de considerar en forma muy fragmentaria y a título meramente ilustrativo en anterior escrito¹, permite afirmar que la problemática urbano-regional en estos comienzos del decenio de 1980, no ofrece cambios, ni modificaciones muy sensibles, en las tendencias generales hacia el desarrollo regional desequilibrado y la concentración urbana.

De otra parte, esa situación espacial, con los rasgos que la caracterizan, ha acompañado el proceso de acumulación capitalista que, salpicado de vaivenes y especialmente de momentos y fases críticos, se ha presentado en nuestra formación durante el período 1970-1980; aunque obviamente con vicisitudes y contradicciones, que han sido precisamente el referente principal para el despliegue de políticas de significación espacial en ese mismo lapso.

1. Las tendencias precedentes

En efecto, luego de las tendencias que en los años sesenta trataron de frenar el proceso de urbanización, a contrapelo de la dinámica del

¹ V. M. Moncayo. Esbozo de aproximación al análisis de la espacialidad capitalista en Colombia, Documento Ocasional No. 11, Cinep, abril 1983.

desarrollo capitalista, mediante políticas agroreformistas que a la postre fracasaron en su intento de detener la línea prusiana de transformación de la estructura productiva del campo, los comienzos del decenio de 1970 se inauguran con un viraje significativo que, como es bien conocido, promueve la cuestión urbana al primer plano dentro de la planeación estatal, para privilegiar como estrategia de desarrollo la industria de la construcción. Esto suponía disminuir el tono de preocupación por los fenómenos que apareja la urbanización creciente y concentrada, e inclusive por la profundización de la desigualdad regional.

Pero, a mediados de los años setenta, y precisamente por los efectos de las políticas anteriores, renace con nuevo vigor la inquietud estatal por la problemática urbano-regional. El diagnóstico gubernamental de entonces llama la atención sobre la progresiva concentración urbana y las cada día más amplias disparidades socio-económicas entre las regiones, las consecuencias relativas a la pérdida de importancia de los centros urbanos menores y medianos, la migración consiguiente y, en especial, los efectos en las grandes ciudades en materia de prestación de servicios públicos, de encarecimiento del precio de la tierra, de desorganización del transporte, de sustracción de tierras aptas para la explotación agraria, de urbanización irregular, de movimientos cívicos, etc.

Se vuelve, entonces, a objetivos que buscan, de un lado, la complementariedad de campo y ciudad, para reducir las corrientes migratorias y, en cierta forma, fortalecer los centros urbanos menores (finalidad expresa del programa DRI) y, de otro, atender a los desequilibrios regionales mediante estrategias de descentralización administrativa, autonomía regional y eficacia en la prestación de servicios públicos, que logren una nivelación y universalización de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Pero esta última estrategia no logra materializarse, pues debía pasar por la reforma constitucional de la organización departamental y municipal, y su viabilidad jurídica fue entorpecida por la inconstitucionalidad de la "pequeña constituyente", que había sido concebida como el mecanismo para estudiar y adoptar la reforma.

Sin embargo, tanto bajo el gobierno de López Michelsen como en la administración Turbay, se planearon diversas acciones gubernamenta-

les, tendientes a orientar o disminuir los fenómenos de excesiva concentración urbana o de ahondamiento de las diferencias regionales. Entre ellas se cuentan, ya en el Gobierno de Turbay, los intentos para hacer relativamente más eficaces y coherentes las inversiones públicas del orden nacional a nivel local y regional, la promoción de la organización de parques industriales para pequeñas y medianas industrias en centros urbanos de regular dimensión (Decreto 2143 de 1979; en ciudades como Calarcá, Pereira, Manizales, Duitama, Bucaramanga); la orientación de la inversión extranjera hacia lugares distintos a Bogotá, Cali y Medellín; la dirección del crédito para obras de infraestructura urbana en el mismo sentido (especialmente el crédito del Fondo Financiero o de Desarrollo Urbano); la acción estatal directa en obras locales o regionales de infraestructura; el mantenimiento del régimen diferencial de salario mínimo según la densidad urbana (Decreto 3463 de 1980); las facilidades otorgadas a las entidades departamentales y municipales para la autorización de sus contratos de crédito (ley 7 de 1981) y, en cierta forma, la conservación y ampliación del programa DRI, en cuanto se refiere a su incidencia en la retención de la fuerza de trabajo campesina.

Paralelamente se quiso también sentar algunas bases para la coordinación de la planeación regional, departamental y municipal, mediante la institucionalización de una ley normativa de la planeación, (ley 38 de 1981), que por decisión de la Corte ha conservado su vigencia, a pesar de haber sido declarada inconstitucional la Reforma a la Carta de 1979 que le había dado origen. Para los departamentos se dictaron norma orientadoras de planeación (Decreto 1527 de 1981) y lo propio se hizo respecto de los municipios (Decreto 1306 de 1980), aún cuando en ambos casos estableciendo ataduras con las directrices de la Administración Central Nacional. Se dictaron normas sobre los presupuestos departamentales (Decreto 2407 de 1981) y se ordenaron transferencias especiales de recursos a los municipios, por parte de las entidades propietarias de obras públicas relativas a la generación y transmisión eléctrica, los acueductos, y los sistemas de riego y regulación de ríos y caudales (ley 56 de 1981).

Se abrió igualmente paso al régimen de organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas (Decreto 3104 de 1979), figura administrativa que, a pesar de haber sido creada en 1968, había permanecido inoperante. Gracias a ese desarrollo se han organizado las

áreas metropolitanas de Medellín y Bucaramanga y existen proyectos en curso para establecer las de Cali y Barranquilla.

En materia de Corporaciones Regionales de Desarrollo, se redefinieron como organismos de planificación a nivel regional y se crearon nuevas como la del Tolima (Cortolima, ley 10 de 1981), la de Risaralda (Carder, ley 66 de 1981) y la de Nariño y Putumayo (ley 27 de 1982).

Cobró también vida un viejo proyecto, aunque seriamente recortado y deformado, relativo a las Zonas de Reserva Agrícola (cinturones verdes de las ciudades - ley 12 de 1982), orientado esencialmente a detener el crecimiento desordenado de las ciudades en perjuicio de la tierra apta para labores agropecuarias, cuya aplicación realmente ha sido mínima hasta la fecha, quizás por sus efectos contradictorios, ya que la limitación del suelo utilizable para la expansión de las ciudades puede elevar excesivamente la magnitud de la renta del suelo urbano, con todo lo que ello significa desde el punto de vista de la afectación de la ganancia capitalista.

Ya en el terreno de la fiscalidad de alcance o incidencia urbano-regional, empezó a agitarse la discusión sobre la reorganización del impuesto predial y, obviamente, del régimen catastral, la utilización de la contribución de valorización como medio de captación de recursos, la reordenación del sistema de tarifas de los servicios públicos y, más generalmente, la reestructuración de las finanzas intergubernamentales, para lo cual se organizó la denominada misión Bird-Wiesner.

2. La cuestión urbano-regional en el Nuevo Plan de Desarrollo

En contraste con ese lugar destacado y notorio de la cuestión urbano-regional en los esquemas de macro-política de las administraciones inmediatamente precedentes a la actual, bajo este Gobierno si bien es cierto que también figura en la escala de sus objetivos, es evidente que su dimensión se ha reducido dentro del conjunto.

En efecto, el esquema hoy conocido del Plan de Desarrollo no incluye como punto clave de los objetivos a corto plazo o de coyuntura, dentro de lo que se denomina el objetivo de reactivación y estabilización económica, la problemática urbano-regional, la cual sólo viene a ser

considerada a nivel de objetivo de mediano plazo (consolidación del desarrollo económico) y como parte de los determinantes sociales del plan (ordenamiento del cambio social).

Como objetivo de mediano plazo, el plan insiste centralmente en el transporte, en lo que pudiera calificarse como una prolongación de las políticas prioritarias del Plan de Integración Nacional (PIN), pero evidentemente dentro de un contexto más secundario y limitado. El diagnóstico conduce a plantear la necesidad de reducir las diferencias en el potencial de movilización entre las zonas desarrolladas y las deprimidas, mediante un sistema nacional de transporte integrado que atienda las deficiencias en los flujos norte-sur, consolide las redes troncales y promueva la construcción de redes transversales.

De igual manera, para las áreas deprimidas el plan pretende dar prioridad a la infraestructura básica de transporte en los territorios nacionales (sistema fluvial y red aeronáutica) y a la construcción de caminos vecinales que expandan la frontera agrícola y liguen más claramente importantes asentamientos humanos con las redes ya existentes en el país.

Existe, pues, en forma implícita, un juicio sobre la necesidad de acercar más, en la esfera de la circulación, a las ramas de la producción capitalista, como mecanismo para horadar estructuras deprimidas y para aproximar colectivos de fuerza de trabajo aún no sometidos a la relación capitalista, a los procesos de valorización.

3. El reconocimiento de un fracaso:

La crítica de la política de descentralización industrial

Pero, al lado de esa referencia verdaderamente marginal al problema urbano-regional a propósito del transporte, lo más significativo es el enfoque, que había sido anunciado ya desde el informe de la Misión Bird-Wiesner, de reconocer las desigualdades regionales y de concentración urbana no como un fenómeno patológico, sino como consecuencia obvia del desarrollo y de los movimientos poblacionales. Así como para la Misión Bird-Wiesner los procesos sectoriales de desarrollo tienen necesariamente una dimensión regional, que hace que unas zonas sean más vulnerables a las fluctuaciones internas o externas de la economía, hasta tal punto que es de difícil apreciación la

real influencia de las políticas estatales en la corrección de la desigualdad regional, para el nuevo plan la preocupación no es la superación de las desigualdades regionales, sino la satisfacción de las necesidades sociales básicas de la población, es decir la existencia de mínimas y universales condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en las distintas áreas territoriales, que posibilite una mayor movilidad espacial de la implantación capitalista y, de paso, elimine las confrontaciones cívicas que a menudo plantean serios problemas al curso normal de las prácticas gubernamentales.

Esa perspectiva del nuevo plan se hace aún más clara si se observa como el montaje del objetivo "social" o de "bienestar", está estructurado sobre una crítica de los resultados materiales de los distintos esfuerzos llevados a cabo por el Estado contra la desigualdad regional en lo relativo a la implantación industrial.

En cuanto se refiere a las políticas de desestímulo a la localización industrial en ciertas regiones, la verificación del fracaso del mecanismo de las licencias globales de importación asociadas a ciertas ventajas para la importación de bienes de capital, y de la misma orientación territorial de la inversión extranjera, son el sustento del viraje propuesto. En efecto, respecto de las licencias globales, los criterios de descentralización de la implantación, sencillamente no operaron durante todo el decenio de 1970 y ya a la altura de 1980 francamente se invirtieron, para dar preferencia al triángulo de oro (Bogotá, Cali y Medellín). En materia de inversión extranjera la situación es similar, pues en la práctica no se orientó significativamente hacia lugares distintos a los integrantes del triángulo: ya en 1979 el volumen de la inversión extranjera se concentraba en un 65,41% en las tres principales ciudades y ese porcentaje creció al 67,12% en 1980 y al 92,55% en 1981.

Del lado de las políticas paralelas tendientes a incentivar o promover la localización industrial o productiva en las áreas deprimidas, el balance de fracaso es similar. Los préstamos a tasas subsidiadas para impulsar la localización en zonas diferentes a las desarrolladas, se otorgaron durante 1981 realmente en porcentajes elevados en los tres principales departamentos así: el 58,4% de los préstamos del Fondo de Fomento Industrial, el 57% de los del Fondo de inversiones privadas y el 40,2 de los de la Corporación Financiera Popular.

Los parques industriales, cuyo impulso y promoción se inició con la expedición del Decreto 2143 de 1979, no ha pasado de la iniciación de 16 proyectos, ninguno de los cuales ha concluido aún exitosamente, salvo el caso de los ya existentes de Sogamoso y Duitama, que simplemente se acogieron a las ventajas ofrecidas por el Decreto citado. Igual panorama de fracaso se puede observar en la organización de zonas francas, como impulsadoras de nueva implantación industrial en zonas distintas a las tradicionales, pues de las 6 existentes sólo dos son industriales (Barranquilla y Cali) y de ellas la de Barranquilla es la única de alguna significación, pues representa el 85% de la actividad de la totalidad de las zonas francas.

No se trata, por consiguiente, dentro de ese panorama de las políticas de implantación industrial, de insistir tercamente, frente a las numerosas evidencias de efectos negativos y aún contrarios, en continuar poniendo el énfasis en mecanismos que ataquen la localización desigual del desarrollo industrial; para expresarlo más crudamente, se abandona la absurda pretensión de volver zonas industrializadas los departamentos atrasados y deprimidos, y se plantea más pragmáticamente atender simplemente las deficiencias que allí existen en la cobertura de los servicios sociales, como base mínima de existencia y reproducción de la fuerza de trabajo y de eventual movilidad espacial del capital, pero sin propiciar en ellos nuevas implantaciones por la vía de los estímulos o incentivos, o de los instrumentos restrictivos de la localización en las áreas desarrolladas. En el lenguaje propio del discurso gubernamental, se trata de que cada región o cada núcleo se apoye en sus propios esfuerzos y valore sus potencialidades, pero sin decir, al menos explícitamente, que en las zonas ya deprimidas esos esfuerzos o esa potencialidades no existen o son exiguos.

4. Nuevos criterios de descentralización y autonomía regionales

Dentro de ese mismo contexto parecen inscribirse, entonces, nuevos criterios sobre descentralización y autonomía regionales que, si bien ya habían sido considerados antes, especialmente por la misión Bird-Wiesner, no habían llegado aún al nivel de aceptación expresa. Esos criterios son esencialmente los siguientes:

- a) Autonomía de administración de los recursos generados por cada región. Esto significa, de manera general, que cada región o más restringidamente cada localidad, tiene autonomía de recaudo y de gasto, pero exclusivamente de aquellos recursos que se generen en cada una de ellas. Obviamente, esa autonomía significará algo importante en las zonas desarrolladas o avanzadas, pero será una simple frase, vacía de contenido, en aquéllas donde los recursos captados son magros o casi inexistentes, por sus mismas condiciones de desarrollo. La autonomía es la traducción, en lenguaje de apariencia descentralista, de la prolongación y ampliación de la heterogeneidad del desarrollo ya existente.
- b) Las regiones y localidades sólo contarán excepcionalmente con transferencias de recursos provenientes de otras o del nivel central nacional, cuando razones de equidad lo justifiquen. Se trata del reconocimiento de que la autonomía comentada puede conducir a graves problemas a nivel de la existencia social de la población en zonas deprimidas, para lo cual, obviamente, es preciso prever mecanismos excepcionales que solucionen las necesarias situaciones deficitarias que ciertas regiones y localidades han de tener en campos como la salud y la educación que, de otra parte, son condiciones mínimas de posibilidad para la movilidad espacial del capital.
- c) La modernización de las institucionales regionales y locales. Criterio que está íntimamente unido a la eficacia de los dos precedentes, pues la atención regional o local de determinadas esferas relacionadas con las condiciones materiales de la producción, con recursos propios o transferidos, depende en buena medida de localizar en cada entidad regional o local la responsabilidad de su prestación y de dotarla de instituciones que garanticen la previsión, la coordinación, la planeación y la oportuna ejecución. Pertenecen a ese propósito general, iniciativas como las que tienden a introducir normas comunes para la planeación municipal o departamental, o introducir niveles regionales o supradepartamentales de planeación, o de coordinación y control de la inversión del orden nacional en los niveles regionales o locales, o las que buscan generar procesos de vinculación más directas entre los administradores y la comunidad, como la elección popular de alcaldes o de gobernadores.

La vigencia de esos criterios tiene, por consiguiente, múltiples consecuencias en la orientación de la administración regional o local, entre las cuales pueden destacarse:

- a) La insistencia en la racionalidad administrativa de las entidades departamentales y municipales, como condición básica de la eficiencia del gasto. Es de interés para el manejo de conjunto del sistema y en especial para precaver la afectación excesiva de la ganancia capitalista por la vía tributaria, que el gasto se limite a lo estrictamente indispensable y, además, que no exista ninguna distorsión burocrática en el mismo.
- b) Como parte de esa eficacia, el suministro de bienes o la prestación de servicios por entidades regionales o locales tiene que estar en relación directa e inmediata con el origen o fuente de los recursos y, lo que es más importante, las necesidades que deben satisfacerse, deben serlo por las autoridades más inmediatas y no por las distantes del nivel central o descentralizado del orden nacional.
- c) En lo sucesivo, y como principio general, cada institución local o regional es la única y exclusiva responsable de la satisfacción de determinadas necesidades sociales, de tal manera que toda desviación clientelista del gasto comprometería esa responsabilidad. Además, la atribución de claras responsabilidades contribuye a impedir que se acuda o apele a recursos distintos de los propios.
- d) Paralelamente son indispensables un cierto grado de control de los niveles centrales sobre la destinación del gasto regional y local, y mecanismos de coordinación con la gestión de la administración central y de las entidades descentralizadas, como los que se están atribuyendo a las últimas corporaciones regionales de desarrollo que se han creado y las que se proyecta asignar a las existentes.
- e) Salvo el caso de aquellas áreas en las cuales se admite las transferencias de destinación específica (salud, educación), en las restantes se produce un típico fenómeno de distribución intercapitalista de las cargas fiscales, pues no solamente las unidades de cada región o localidad contribuyen a las necesidades que se generan en ellas, sino que, gracias a la generalización del sistema de tasas y tarifas, buena parte de las participaciones en la provisión de recursos

a las entidades regionales y locales se hace de acuerdo con los niveles de consumo.

Pero, esos nuevos criterios que parecen hacerse explícitos, no descuidan tampoco el tratamiento de los efectos negativos e inconvenientes del conjunto de la espacialidad, para que su funcionalidad y su racionalidad sean lo más armónicas posibles. Es por ello que continúa el esfuerzo estatal en aspectos como los siguientes:

- a) La necesidad de coordinar todos los niveles de planeación, es decir la acción nacional con las esferas regional, departamental y municipal, para lo cual, como anotamos atrás, se cuenta con el instrumento de la ley normativa de planeación (ley 38 de 1981), que incluye como instituciones para tal efecto los llamados Consejos Regionales de Planeación.
- b) El impulso y el apoyo a los planes integrales de desarrollo en los núcleos urbanos de alguna importancia, en desarrollo de las previsiones de la ley 61 de 1978, y con el auxilio del instrumento coercitivo del control de las operaciones de crédito, que están limitadas a los programas y proyectos que contengan los referidos planes (ley 7 de 1981).
- c) El otorgamiento a las Corporaciones Regionales de Desarrollo de un carácter cada vez más planificador, para lo cual precisamente se ha facultado recientemente al Ejecutivo para crear nuevas corporaciones fronterizas, para completar y ampliar las funciones de las existentes y dotarlas de recursos (ley 10 de 1983), y se proyecta un estatuto orgánico que actualice y perfeccione el accionar de todas las corporaciones.
- d) La preocupación por fortalecer las áreas metropolitanas dotándolas de recursos y de nuevas funciones, para lo cual la reciente ley 14 de 1983 creó un impuesto predial del uno por mil y se han venido preparando distintas iniciativas de legislación. En el mismo sentido puede mencionarse también la necesidad de corregir y perfeccionar el mecanismo institucional de las asociaciones de municipios.
- e) La preservación de las áreas de vocación agrícola y el control del desarrollo desordenado de las urbes, mediante sistemas relativa-

mente estrictos de zonificación y de usos del suelo, a pesar de los efectos contradictorios de dichas medidas sobre los niveles de la renta del suelo urbano.

- f) La racionalización de los procedimientos administrativos relacionados con las actividades de la construcción y de instalación de actividades económicas de distinto tipo.

5. Reorientación de la participación del Estado en las condiciones materiales de la producción

El nuevo enfoque que empieza a insinuarse supone también una redefinición de la participación del Estado en lo relativo a las condiciones materiales de la producción. Aunque evidentemente el Estado no puede abandonar súbitamente los sectores de producción de bienes y servicios que inciden en el elemento constante del capital, ni mucho menos abandonar las áreas que han delineado una limitada y débil faz de "Estado bienestar", es lo cierto que, quizás por las limitaciones de la crisis fiscal o por una concepción más profunda no hecha explícita, la incidencia estatal en las condiciones materiales quiere hacerse no en forma directa sino por la vía del mercado, a través del socorrido mecanismo de la incentivación de la demanda.

Es dentro de la esa perspectiva que se ubican políticas y acciones como estas:

- a) El impulso del sector capitalista de la construcción, mediante toda la reorganización del sistema Upac y la tendencia a sustituir, al menos para un segmento de la población, la solución de la vivienda de alquiler por la de la vivienda propia. Obviamente, no se trata de eliminar la participación directa del Estado en ese campo, que continúa con los planes del ICT, el Fondo Nacional del Ahorro, el Banco Central Hipotecario y otros entes estatales, sino de complementarla de manera orgánica, incentivando el mercado de la vivienda. En idéntica dirección de solución no directamente estatal del problema de la vivienda, se puede ubicar la política de la autoconstrucción, que como es bien sabido hace recaer sobre los propios trabajadores la provisión de ese bien básico para las prácticas de consumo.

- b) La orientación en materia de obras públicas y en particular del llamado sistema integrado de transporte, que ya no se concibe de manera principal como una participación o colaboración inmediata del Estado en esa condición infraestructural, sino como un elemento dinamizador de toda la estructura de la demanda doméstica. No se trata ya del transporte como fin en sí mismo, sino más bien como un medio para lograr otros objetivos, gracias a su función de enlace y de aceleración de los circuitos mercantiles.
- c) La adopción de normas que imponen la obligación en las compras oficiales de acudir a los proveedores internos y que otorgan algunas garantías a los contratistas nacionales frente a los extranjeros (Decreto 222 de 1983 o estatuto de contratación administrativa).
- d) La continuidad de la acción de emprender y desarrollar importantes proyectos mineros y de explotación de hidrocarburos en asocio con empresas privadas (caso de Cerrejón, Cerromatoso y en general las asociaciones de Ecopetrol, Carbocol y Ecominas).
- e) La contribución a la reactivación del sector agropecuario, mediante un plan nacional de investigaciones, la rehabilitación y complementación de los distritos de riego, las acciones de preservación de la frontera agrícola, la ampliación de ésta y el fortalecimiento de las instituciones de fomento y crédito.
- f) La redefinición de los planes de capacitación destinados a la fuerza de trabajo, para adecuarlos a las variaciones tecnológicas y en especial para cubrir el llamado sector informal, destinado a ser uno de los puntos de apoyo para el desarrollo de la microempresa y la materialización de las tendencias descentralizadoras de los procesos de trabajo.
- g) Los estudios financiados por instituciones especializadas como Fonade y el IFI, para nuevos proyectos industriales destinados a impulsar el sector de bienes de capital, o a complementar el sector de bienes intermedios o a impulsar la modernización del sector de bienes de consumo.

6. Una fiscalidad reproductora de la desigualdad urbano-regional

El panorama general del viraje que tratamos de describir no quedaría completo si no incluyéramos en el análisis la cuestión fiscal, máxime cuando la totalidad de las medidas tributarias relacionadas con los fiscos departamentales y municipales fueron acogidas por el Congreso (ley 14 de 1983), con muy pocas modificaciones de significación.

Como certeramente se ha planteado por Fernando Rojas en reciente análisis de la reforma tributaria², la tendencia principal de la reordenación de las finanzas departamentales y municipales recoge la política sugerida por la misión Bird-Wiesner, de sólo admitir de manera excepcional las transferencias y hacer que cada región y cada localidad capte tributos al valor generado en cada una de ellas, para asumir la responsabilidad de satisfacer las necesidades cuya provisión les ha sido asignada. Política que, como es fácil entenderlo, generará ingresos en magnitud significativa sólo en las áreas ya desarrolladas y deprimirá aún más las haciendas de aquéllas atrasadas, con las obvias consecuencias en cuanto a prestación de servicios se refiere, prolongando y reproduciendo la misma desigualdad que hoy permiten describir todos los indicadores.

En materia del impuesto predial, continúa siendo un tributo de carácter esencialmente municipal, aunque existen sobretasas prediales destinadas a formar las rentas de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, allí donde ellas existen. Pero, como sucede con la mayoría de los tributos municipales, los niveles de recaudo sólo serán de importancia en los núcleos de algunas significación poblacional o de desarrollo económico, pues como su base gravable es el precio de la tierra, éste, como es natural, alcanzará niveles superiores sólo allí donde la escasez relativa de suelo para construcciones o para otro tipo de actividad es igualmente elevada, situación que coincide con las grandes urbes o con los departamentos o regiones de mayor desarrollo relativo.

² Fernando Rojas H. La Reforma Tributaria 1982-1983. Documento ANIF: mayo 1983.

Sin embargo, como simultáneamente se ha autorizado la actualización del avalúo catastral (base gravable del impuesto predial) de todos los inmuebles mediante un reajuste del último avalúo vigente en un 10% por año sin exceder un total de 15 años, y a partir del 1o. de enero de 1984 se continuarán haciendo reajustes anuales en los porcentajes que establezca el Gobierno, las rentas municipales se verán incrementadas, independientemente de la magnitud relativa del núcleo urbano, pero siempre a partir de los niveles de renta existentes que, como es natural suponerlo, son muy diferentes según la importancia del centro urbano de que se trate. Lo mismo puede decirse de la norma que autoriza graduar la tasa del impuesto entre el 4 y el 12 por mil anual, pues se trata de una posibilidad que está dada para todos los municipios del país y difícilmente puede pensarse en que los municipios más atrasados sean los que utilicen las tasas más altas y viceversa, los más desarrollados las tasas más bajas, sino precisamente todo lo contrario.

Las medidas significan, de otra parte, un intento por elevar el nivel de participación del Estado (a través del ente municipal) en la renta de los propietarios del suelo, sin aumentar, en principio, la magnitud de afectación de la ganancia capitalista que esa renta supone. Pero, es preciso advertir que la capacidad política de los propietarios urbanos puede ser suficiente para rescatar su nivel de percepción anterior al reavalúo catastral o a la elevación de la tarifa, y podrían llegar a incrementar los niveles de renta, es decir a amputar más ganancia, con las obvias consecuencias que ello tendría para la reproducción, máxime en un momento signado por los determinantes de la crisis. En pocas palabras, la orientación fiscal puede llegar a significar, no una simple participación mayor del Estado en los niveles de renta, sino en un incremento de estos.

Similares consideraciones sobre el carácter reproductor de la estructura de desarrollo desigual y contrario a las tendencias niveladoras pueden hacerse a propósito de la mayoría de los renglones fiscales objeto de la reciente reforma. La nueva base gravable del impuesto de industria y comercio (los ingresos brutos) y la extensión del mismo a la actividad financiera, dada la uniformidad de tarifas, acrecentará en alta proporción los ingresos por tal concepto, pero sólo beneficiará real-

mente a los grandes centros urbanos.³ En cuanto a los impuestos relacionados con el tránsito y transporte, el impuesto de timbre cedido a los departamentos, intendencias y comisarías y el impuesto de circulación o rodamiento, reconocido como de carácter municipal, también arrojará como resultado una concentración de recursos en los departamentos más avanzados y en las principales ciudades, inclusive en mayor proporción que en el caso del impuesto de industria y comercio.⁴ Idéntica consideración es válida respecto de los ajustes y correcciones introducidas a los impuestos a la gasolina, los cigarrillos, los licores y el chance. Prácticamente las únicas medidas que se ubican en la línea de invertir o modificar la situación desigual a nivel urbano-regional, son las que tienen que ver con la cesión del impuesto a las ventas que, de otra parte, tienen una destinación específica para educación, área en la cual se reconoce la necesidad social de transferencias fiscales.

7. Un momento confuso: ni continuidad ni cambio

Aún cuando las modificaciones comentadas de la política urbano-regional, ciertamente indican que no existe una línea de continuidad con las tendencias que habían hecho carrera en los años precedentes, tampoco permiten aseverar que se esté en presencia de un verdadero cambio de perspectiva, que se presente con absoluta nitidez y claridad. Lo que ocurre más bien parece señalar un panorama oscuro y confuso, que encontraría explicación en la crisis del sistema capitalista por la cual se atraviesa, cuyo estado aún insoluto no permite avanzar todavía en forma firme hacia políticas bien definidas, armónicas con la reestructuración que ha de seguir a la fase crítica.

Las características propias de nuestra situación urbano-regional, han funcionado y han sido útiles a los procesos de acumulación y desarrollo capitalistas que han tenido lugar en el último decenio, aunque no sin contradicciones y vicisitudes, generadas precisamente por esa heterogeneidad o desigualdad inherente a la organización

³ Estimaciones efectuadas permiten afirmar que más de las dos terceras partes del recaudo se concentrará en Bogotá, Medellín y Cali. Ver F. Rojas. Op. Cit. p. 166.

⁴ F. Rojas comenta que las tres cuartas partes de la recaudación esperada acrecerá al Distrito Especial de Bogotá, a Cúndinamarca, Valle y Antioquia, recibiendo la capital de la República más de la cuarta parte del total. *Ibidem* p. 152.

espacial. Pero el interrogante que la crisis actual impone formular, tiene que ver con si la reestructuración capitalista conducirá a una reorganización de los procesos de trabajo que imponga la necesidad de una espacialidad con rasgos diferentes, o si, por el contrario, la espacialidad actual puedeacompañarse con las transformaciones que se operen.

Si el proceso de acumulación posterior a la segunda post-guerra, tanto en el centro como en la periferia, condujo al modelo de la gran fábrica (planta industrial amplia y gigantesca), a la concentración de las unidades fabriles en determinados sitios dentro del conjunto espacial y al proceso de masificación del proletariado, la crisis actual parece orientarse a potenciar una mayor flexibilidad y movilidad en los procesos de trabajo, mediante la desconcentración de las grandes fábricas en unidades de escala reducida, ya sea creandolas al efecto o transformando las de carácter mercantil simple ya existentes; la redefinición de las condiciones de empleo y de formación de salarios a través de sistemas de suministro móvil de la fuerza de la trabajo para borrar la idea de un colectivo ligado exclusivamente a una unidad fabril; la reformulación de la totalidad del cuadro normativo laboral en armonía con las exigencias de un patrono o empleador difuso, de precariedad del empleo y de fijación de salarios por vía no convencional sino más individual y bajo reglas de competencia mercantil; y en fin, el abandono de las tendencias que han conducido a una excesiva ampliación del salario indirecto a través de la creciente participación del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo.

A esa reorganización que evidentemente no es aún algo generalizado y que apenas empieza a balbucear en los países de la periferia, debe corresponder una nueva relación con el espacio, que sin duda redefinirá el marco urbano-regional. No podemos hoy ni siquiera vislumbrar sus características, sino apenas sospechar que las indefiniciones políticas son un indicador de la reestructuración de los años venideros. Por el momento, frente a la crisis, y no sólo en lo urbano-regional sino en todas los frentes de las políticas estatales, el Estado como los agentes y fracciones capitalistas, e inclusive los trabajadores, no pueden superar las perplejidad. No se trata de incapacidad, sino de las expectativas, dubitaciones y extravíos propios de toda reorganización. Por eso podemos responder negativamente al interrogante que nos ha servido de título: Ni continuidad ni cambio.