

LAS DIFICULTADES DE PLANIFICAR COHERENTE Y CONSISTENTEMENTE: EL CASO DEL PLAN DE DESARROLLO EN CALI

Por Rodrigo Villamizar

Colombia es un país que se ha destacado en América Latina por su gran vocación en la planificación y especialmente a la planificación urbana formal. Como un resultado de ello el Departamento Nacional de Planeación aprobó un decreto a principios del presente año por el cual no tramitará solicitudes del estudio sobre desarrollo regional de parte de municipios de más de 30.000 habitantes si éstos no vienen acompañados de un plan de desarrollo. Y si hay que señalar una ciudad de Colombia con el mayor nivel de planificación a través de planes de desarrollo local, esa ciudad es indudablemente Cali.

El propósito central de este artículo no es hacer un recuento histórico, ni una evaluación de los planes de desarrollo pasados.

El objetivo principal es mostrar como, aún la ciudad con mayor conciencia de planeación del país y la de mayor experiencia, puede caer en contradicciones internas y diseñar políticas con efectos contrarios.

Para ello hacemos referencia al "Plan General Integral para El Desarrollo de Cali" aprobado por el Consejo Municipal en Diciembre de 1979. Aunque el plan abarca una amplia gama de áreas de política sectorial (vr. gr. servicios urbanos, empleo, seguridad, control ambiental, descentralización, usos de la tierra, etc.) nos referimos aquí a los aspectos de Densificación, control de la tierra urbana y transporte de manera particular.

Política de Densificación de la Ciudad:

Uno de los objetivos específicos del actual plan de desarrollo es la política de incremento de la densidad global y de algunas zonas de la ciudad. Como criterio de densidad máxima se escogió el nivel de 250 personas por hectárea (equivalente a 45 viviendas/hectárea aproxima-

damente) para áreas no aún desarrolladas. Para el promedio de la ciudad se ha propuesto el siguiente programa de densificación hasta el año 2.000.

Año	Personas/hectárea	Vivienda/hectárea
1.979	119	20
1.980	123	22
1.985	137	25
1.990	155	28
1.995	180	30
2.000	216	39

De lograrse lo anterior Cali sería única en el mundo. No sólo por contradecir ciertos principios de economía urbana elemental sino por alcanzar en tiempo récord (20 años) doblar su densidad actual hasta alcanzar un nivel superior al de la ciudad con mayor densidad promedio en el mundo: Ciudad de México.

México presenta una densidad promedio dentro del casco urbano de 210 personas/hectárea. Niveles por encima de las 200 personas/hectárea son realmente excepcionales. Ciudades de altísima densidad como Bombay y Calcuta tienen un promedio de densidades inferior a 150 p/h. New York y Tokio (cada una con cerca de 9 millones en el área central) tiene densidades de 110 y 1 50 p/h y Buenos Aires 150 p/h. Vale anotar de manera similar, que Bogotá, para referirnos a un caso cercano, ha mantenido estable su densidad durante más de 100 años (1860-1.978) entre 100 y 120 personas por hectárea. Cali a su turno presenta las siguientes densidades históricas:

Año	Densidad promedio personas/hectárea
1.964	71
1.973	105
1.977	115
1.980	119

Existe otro aspecto, sin embargo, que contradice - como ya se mencionó— uno de los principios elementales de la teoría económica

urbana. Dicho principio establece que **toda** ciudad del mundo posee niveles decrecientes de densidad entre su centro y su periferia. Esto es el resultado de la concentración del empleo y producción de servicios en las áreas centrales de la ciudad y que fueron las primeras en desarrollarse. Esto no quiere decir que no se den procesos importantes de descentralización (vr. gr. creación de centros alternativos, áreas de desarrollo comercial, etc). Pero la evidencia a nivel mundial muestran que sólo existen funciones densidad-distancia (llamadas funciones gradiente) con pendiente negativa. Esta evidencia abarca estudios realizados en más de 50 países¹.

Como consecuencia de esto es improbable que la planificación pueda imponer criterios de distribución de las densidades que contradigan lo que ha venido a formar parte de los principios básicos en economía urbana. En el plan de desarrollo de Cali se propone para el año 2.000, lograr niveles de densificación por anillo² de la ciudad que vale la pena comparar con las correspondientes densidades de 1.980:

Anillo	1.980	2.000
1	159	202
2	138	211
3	161	221
4	99	220
5	75	201
TOTAL	119	216

Como puede observarse la función densidad-distancia (debido a que se trata de anillos concéntricos a partir de la Plaza de Cayzedo) tendría pendiente positiva.

Un análisis detallado no ya por anillo sino por circuitos³ revela que el circuito de mayor nivel de ingreso (circuito 2: Santa Teresa, Santa Rita, etc) pasaría de 60 p/h en 1.980 a 160 p/h en el año 2.000. Esta densidad es equivalente a la densidad actual de Siloé.

1. Ver Ingram G. y Carroll A. "The Spatial Structure of Latin American Cities" Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, 1.980. Mills, E. y Tan J. "A Comparison of Urban Population Density Functions" American Economic Association, Agosto 1.978 y Mohan, R. y Villamizar, R. "The Evaluation of Land values in the context of rapid urban growth: A study of Bogotá and Cali" Report 80-10. Banco Mundial, 1980.

2. Los anillos se refieren a agrupaciones de barrios alrededor del centro de la ciudad.

3. Los circuitos son agrupaciones en forma más o menos "radial" a partir del centro de la ciudad.

Además de lo anterior, el problema de cuán factible es realizar los objetivos de densificación propuestos en el plan no son independientes de los supuestos de crecimiento de la población. Si bien el plan usa la última cifra de población derivada de la Encuesta de Hogares EH-21 (Diciembre de 1.978) de 1.08 millones de personas en vez de la cifra publicada por el DANE de 1.24 millones, la tasa de crecimiento promedio utilizada para proyectar la población hasta el año 2.000 es relativamente alta⁴.

El plan utiliza una tasa promedio de 3.4% anual cuando parece claro que dicha tasa ya se alcanzó y la tendencia observada es a disminuir debido a disminuciones importantes en tasas de fecundidad y tasas de migración neta.

Control de la tierra urbana:

Otra política que ha cobrado especial interés dentro del plan de desarrollo es la relacionada con el control de precios y el desarrollo de tierras de la ciudad.

Dentro de este contexto se han propuesto algunas políticas de los cuales sólo hago referencia específica a dos de ellos:

- La creación de un "Banco de Tierras" y el propósito de ejercer presión fiscal para el desarrollo de lotes vacantes dentro del perímetro urbano.
- El mejoramiento del sistema de transporte urbano (pavimentación, ampliación de andenes, ciclovías, inversiones en transporte masivo, etc).

El problema central con las normas seleccionadas es que apuntan en direcciones diferentes y por lo tanto su efecto neto puede llegar a ser nulo. Para ver esto con mayor claridad veamos los objetivos que éstos persiguen. La creación del Banco de Tierras tiene por objeto regular el mercado más efectivamente (control por parte de la oferta) y así evitar las ganancias excesivas por concepto de especulación. En teoría un banco de tierras es una herramienta que induce a mayor centralización al ejercer control sobre la periferia de la ciudad que es dónde radica la mayor parte de los terrenos disponibles y dónde los precios unitarios son menores. Sin embargo, a menos que se tenga un control efectivo sobre un área importante de la ciudad (tal es el caso del "Green Belt"

4. El Plan proyecta la población del año 2.000 a 2.3 millones de personas con tasas de crecimiento que van del 4.4% al 1.8%. Sin embargo, el promedio anual efectivo de la tasa de crecimiento es de 3.4%, es decir, que parte de tasas muy altas para el caso de Cali.

en Londres) se generan distorsiones que llevarían a una especulación aún mayor en aquellas áreas sobre los que no se tiene un control adecuado y a un desarrollo "premature" de zonas que están por fuera de los sectores controlados.

Por otra parte mejoras en el sistema de transporte tiene como efecto básico el disminuir los costos de accesibilidad a los centros de empleo y por lo tanto tienden a descentralizar aún más la ciudad. Se ha llegado a decir, basados en experiencias de otros países, que mejoras en transporte e inversiones en transporte público son los mayores enemigos de las políticas de densificación. Además Cali cuenta de por sí con una buena red vial de transporte y de servicio público con algún exceso de capacidad instalada.

Además de los efectos opuestos de estas políticas hay que cuestionar la efectividad real de algunos de ellos, como es el caso del "Banco de Tierras". Esta efectividad está íntimamente relacionada con la naturaleza del problema y con el aparato gubernamental disponible. Sin entrar a analizar el caso del aparato del gobierno que administraría dicho banco, vale la pena aclarar que la naturaleza del problema que se pretende solucionar puede superar los controles de tipo local. En efecto el problema de aumentos importantes en el precio de la tierra en los últimos años en Cali han sido originados (independientemente de los niveles de especulación asociados a estos) por causas macro-económicas primordialmente. Entre estas causas están el aumento general del ingreso; altas tasas de inflación alrededor de los cuales la inversión en activos como la propiedad raíz sirven de "escudo protector"; el efecto de la bonanza cafetera y de ingresos por vía de la economía paralela y, finalmente, el aumento de la demanda efectiva por vivienda generado por el sistema UPAC. Con base en lo anterior es realmente difícil creer que con instrumentos locales como el Banco de Tierras, se pueda controlar una situación cuyas causas trascienden la economía municipal y además, que una política cuyo fin es mantener la estabilidad y niveles relativamente bajos de precios de la tierra se logre como efecto adicional, densificar la ciudad.