

---

# EL LAMENTABLE ESTADO DE LA POLÍTICA URBANA EN COLOMBIA

---

*Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano,*  
Documento Conpes n.º 3305, 23 de agosto de 2004.

*La vivienda en Colombia: sus determinantes socioeconómicos y financieros,*  
Sergio Clavijo, Michel Janna y Santiago Muñoz, Documento de  
trabajo n.º 300, Banco de la República.

*Óscar A. Alfonso R.\**

En este texto se hacen algunos comentarios críticos a dos documentos que, por su posible trascendencia en el desenvolvimiento de nuestras ciudades y territorios, merecen un examen muy atento, más aún porque fueron elaborados o aprobados por dos entidades –el Banco de la República y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes– de las que emanan decisiones cruciales para la política urbana en Colombia.

La preparación del documento del Conpes fue responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El segundo, elaborado por un miembro de la Junta Directiva y dos especialistas del Departamento de Estabilidad Financiera del Banco de la República, fue presentado en el *Taller sobre financiación de vivienda, mercado de capitales y política social* organizado por el Banco Mundial, la Asociación Bancaria y el Gobierno Nacional en la ciudad de Cartagena en agosto de 2004<sup>1</sup>.

\* Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia y doctorando en Planeamiento Urbano y Regional por el Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil, oscaruex@hotmail.com Fecha de recepción: 7 de enero de 2005, fecha de aprobación: 15 de marzo de 2005.

<sup>1</sup> Los argumentos centrales de esta nota fueron enviados en septiembre de 2004 a los responsables de los documentos, a la espera de una réplica que continuara un debate que consideramos necesario. Con su silencio entendemos que clausuraron el debate sin haberlo comenzado. Por ello, vale la pena dar paso a otro que, si fuésemos optimistas y el país más riguroso en el análisis de sus problemas, debería conducir a una reformulación de la política urbana en Colombia.

## REFERENTES TEÓRICOS DE LA POLÍTICA URBANA

Existe una abundante literatura sobre la política urbana, la amplitud y la variedad de problemas asociados y su alcance en materias como el crecimiento, la redistribución o la equidad, por ejemplo, así como sobre el abanico de medidas e instrumentos. Aquí mencionamos algunos trabajos que consideramos pertinentes para nuestra argumentación. Richardson (1986) considera que hay dos grupos de problemas urbanos: los que corresponden al ámbito de la política económica urbana y aquellos en los que influye el medio institucional. Desde la perspectiva neoclásica, le atribuye un papel a la política urbana en aspectos tales como las economías de escala en los servicios públicos, el transporte, la vivienda y los problemas ambientales, y sugiere que la pobreza, el desempleo y el crimen son problemas que corresponden al ámbito institucional. Sin embargo, y aunque la eficiencia asignativa urbana es un aspecto central de su enfoque, Richardson se suma a quienes critican la agregación de las curvas de costo de los servicios urbanos de las ciudades, común a los enfoques positivistas. El argumento esencial de su crítica al isomorfismo es que “las evidentes interdependencias por el lado de la oferta hacen imposible la agregación de servicios”, con lo que ciudades del mismo tamaño pueden tener mezclas de servicios urbanos sustancialmente diferentes.

Como resultado de minuciosos balances de las políticas urbanas y regionales de comienzos de siglo en diferentes países, Keating (2001) no comparte dicha separación, pues “nuevas demandas están siendo situadas en la agenda política, desde estrategias de desarrollo económico, pasando por la problemática medioambiental, hasta cuestiones de justicia social y política de identidad”. Los enfoques de política basados en el estímulo y el crecimiento, supeditados a la agenda de la competitividad externa, no han satisfecho esta variedad de demandas, y dejan sin resolver los conflictos de interés que se suscitan en el medio urbano, con lo que nuevos diseños institucionales, impulsados por una decisiva ampliación de la participación democrática, se presentan para los gobiernos como opciones más robustas que las de gobernancia o autorregulación.

Por su parte, Abramo (1998), en referencia a un mercado tan decisivo en la vida de las sociedades urbanas como el mercado de la localización residencial, demuestra que los resultados del funcionamiento autorregulado de los mercados inmobiliarios produce resultados que no guardan relación con la eficiencia asignativa que preconiza la teoría neoclásica, de modo que “la política urbana aún tiene un papel que desempeñar: el de permitir la reducción de la incertidumbre urbana

con la definición de normas más estables que las establecidas por las convenciones resultantes de un juego especular mercantil”. De aquí que, si bien en el medio latinoamericano las políticas urbanas reactivas aún tienen gran importancia, deben ir acompañadas de las de carácter *ex ante* en las que el poder público regula ciertos hechos urbanos, para que los gobiernos –nacionales, regionales y locales– dispongan de una variada gama de instrumentos.

## DIAGNÓSTICOS Y FORMULACIONES DE POLÍTICA URBANA

Si una característica de los documentos bien elaborados es que el título anuncia claramente el tema que se va a tratar, los que analizaremos no pueden ser más inadecuados. El título del documento Conpes sugiere, al menos, que la política de desarrollo urbano debe ser óptima –imaginamos que en el sentido *paretiano*–, que la que venía operando no lo era y que después de las recomendaciones de política lo será. Pero, además de que el documento no desarrolla ninguno de estos temas, pues sólo menciona la forma desarticulada y discontinua con que la nación ha enfrentado el desarrollo urbano, tampoco resiste una crítica desde cualquiera de los enfoques que mencionamos. Por su parte, el título del documento del Banco de la República no es fiel a su contenido, pues se trata de un estudio que “se focaliza en la actividad edificadora” y cuyo objetivo “es proporcionar una visión de conjunto del mercado hipotecario en Colombia y su relación con los principales determinantes que se encuentran a nivel internacional”.

Aceptando ese objetivo, los autores definen la tasa de propiedad hipotecaria como el “porcentaje de familias que son propietarias con relación al acervo de vivienda existente”, pero la proporción de familias que han adquirido su vivienda con recursos de crédito hipotecario no es captada por el estadístico que utilizan. Dan algunas pistas para tratar de aclarar su confusión, pues se trata de “los hogares [que] viven en casas que son de su propiedad”, pero incurren en otra imprecisión conceptual al asimilar “casa” con “vivienda” (Giraldo, 1999). Estas imprecisiones conceptuales, que se reiteran a lo largo del documento, los conduce a denominar como negocio hipotecario algo que no lo es. Otra imprecisión semejante es la de confundir la noción de urbanización con la de la autoconstrucción. La continua reiteración de la primera no es más que el reflejo de una fijación de los autores que no saben muy bien cuál es su objeto de estudio: a veces es la vivienda, otras el mercado de hipotecas y, en el fondo, las decisiones de la Corte Constitucional, como se deduce de la siguiente conclusión:

La demanda por vivienda también muestra una elasticidad nada despreciable frente a la tasa de interés hipotecaria (-0,3). Este resultado implica que las condiciones de financiación juegan un papel importante y de allí el efecto dañino que ejercen las imposiciones jurídicas de los mecanismos de competencia, como los límites a las tasas de interés impuestos por la Corte Constitucional. El efecto riqueza (aproximado a través del valor bursátil) tiene un impacto moderado sobre las cantidades demandadas de vivienda (0,30).

De allí que su diagnóstico del sistema financiero no puede ser más contradictorio. Según los autores,

en Colombia se conoce bien la historia del UPAC durante el período 1972-1992, cuando la parcial indexación al IPC tendía a asegurar un calce entre dichos activos y pasivos. Sin embargo, la competitividad de tasas al interior del sistema financiero rompió dicho esquema durante el período 1993-1998, con los conocidos resultados de graves descalces y encarecimiento excesivo de los créditos hipotecarios.

No sabemos a qué competencia y a cuál competitividad se refieren, cuando ellos mismos reconocen “la poca competencia que se evidencia al interior del sistema financiero en este frente [el hipotecario]”. En otras palabras, un sistema financiero cuasi-monopólico, que siempre actuó ventajosamente contra la mayoría de los usuarios del crédito, pues el descalabro del sistema UPAC se originó en la modificación unilateral del contrato de hipoteca en favor de las entidades financieras y, más aún, según se puede concluir de otras investigaciones (Jaramillo et al., 2000), la tasa activa de interés de los créditos hipotecarios para adquisición de vivienda superó, durante largos períodos, la tasa de remuneración máxima fijada por la autoridad monetaria. De manera que las ganancias ilegales de la intermediación financiera así originadas, sumadas a la modificación autoritaria del contrato de hipoteca, contribuyeron a acrecentar la penuria habitacional de miles de hogares colombianos e incrementar la incertidumbre urbana.

Para no ahondar más sobre la precaria base conceptual de los autores, revisemos algunos elementos de su método de investigación. No sin audacia, dicen:

La intuición nos dicta que en los países en vías de desarrollo dicha tasa de propiedad hipotecaria tendría a ser mucho menor, pero allí las estadísticas son aún más frágiles.

Al no poder medir una tasa que, según hemos visto, es conceptualmente imprecisa, obvian los problemas recurriendo a su *intuición*. Asistimos así a un insospechado renacer de las tradiciones bergsonianas que buscaban, en términos de Lefebvre (1998), “fundar la filosofía sobre una facultad superior a la inteligencia científica: la intuición”.

Es apenas comprensible que, aferrados al recurso de su intuición, los investigadores del Banco de la República extraigan conclusiones como la siguiente:

Nuestra conclusión es que las elevadas estadísticas de “tenencia segura de vivienda” en los países en vías de desarrollo contradicen nuestra percepción acerca de una alta inestabilidad en dichas tenencias y la existencia de elevados déficit de vivienda.

Afirmaciones del tipo “si nuestra conclusión contradice nuestra percepción”, no son más que el reflejo de “los prejuicios y de las hipótesis aventuradas de la metafísica” (Lefebvre, 1998) que creíamos erradicadas, especialmente en las versiones positivistas de la ciencia. Consistentes con sus intuiciones, los autores comparan los precios de un apartamento de 100 m<sup>2</sup> relativamente bien ubicado en Tokio y Nueva York con los de uno ubicado en un barrio de estrato relativamente alto de las principales ciudades de Colombia. ¿Relativamente bien ubicado en comparación con qué? ¿A qué se refieren con un estrato relativamente alto? ¿Quizá a que las trece líneas de metro no son suficientes para acortar las distancias en Tokio? ¿o al costo del tiquete? No lo sabemos; tal vez no se refieran a la periferia de Asakusá o a los desarrollos de Tama New-Town, pero lo ignoramos. Además, en el caso de Nueva York, la intuición de los autores no les dicta que en los eventos del 11 de septiembre fueron arrasados miles y miles de metros cuadrados de construcción civil, de activos inmobiliarios y, además, que esto no parece haber generado ninguna incertidumbre que afecte al *real estate* neoyorkino. Y, en medio de tales ambigüedades, ¿pretenden identificar los determinantes internacionales del mercado hipotecario?

Volviendo al documento Conpes, el sistema urbano colombiano se caracteriza a partir de la organización de la población urbana por el tamaño de la población, eso sí, siendo fieles a los rangos preestablecidos arbitrariamente, así el tamaño promedio de las ciudades de segundo rango (1.892.660) difiera en más de 3.000.000 de personas del límite superior que ellos establecen. Desconoce los grandes esfuerzos realizados en Colombia para caracterizar su red de ciudades, que muestran las diferentes mezclas de servicios urbanos<sup>2</sup>, para ofrecer una imagen reduccionista propia de comienzos de los años setenta.

Un acierto del documento Conpes es el de presentar la discusión sobre la problemática de la pobreza en el marco de la política urbana. El error radica en la forma de hacerlo, pues establece correlaciones

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Fresneda et al. (1998); Molina y Moreno (2001).

débiles entre los niveles de pobreza estructural y las densidades de ocupación del territorio por la población de algunas ciudades. Ello conduce a introducir medidas de política que persiguen un isomorfismo urbano con el modelo de ciudad densa, según queda claro en el mecanismo de optimización elegido:

La optimización de la política urbana parte de la definición de un modelo de ciudad a ser integrado en las políticas e inversiones de la nación en los centros urbanos, respondiendo a la problemática descrita. De esta forma, son deseables ciudades densificadas, en la medida que esta configuración estimula la concentración de actividades, disminuye los desplazamientos entre las áreas residenciales y los servicios urbanos y el empleo, favorece la reutilización de las infraestructuras y estructuras existentes, promueve la utilización del transporte público y otros medios alternativos, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable y evita el sacrificio de áreas de conservación.

En la medida en que el diagnóstico de la red colombiana de ciudades está desactualizado y es inapropiado, el Conpes incurre en el error de creer que los grandes desafíos de la política urbana están en la densificación, y que la diversidad –esto es, que cada ciudad, área metropolitana o región tiene connotaciones sociales, económicas, ambientales y políticas diferentes– se puede eliminar con un modelo isomórfico como el que propone. Desde un enfoque meramente funcional, este modelo entraña el peligro de contribuir a ensanchar las brechas funcionales que caracterizan el desequilibrio persistente en la red colombiana de ciudades pues, de hecho, los estudios citados muestran la existencia de centros urbanos hiperdotados funcionalmente en comparación con otros subequipados. Pero, más preocupante aún, sorprende el viraje radical hacia un modelo como este, cuando sólo ocho meses atrás el Conpes comulgaba con el de ciudad-región, según se desprende de lo que aprobó, para el caso de Bogotá y Cundinamarca, en el Documento 3256 de diciembre de 2004:

Los territorios relevantes en la economía global se caracterizan por integrar sus zonas urbanas más desarrolladas y los entornos suburbanos y rurales, dando lugar a formaciones regionales con capacidad para interactuar competitivamente con las redes mundiales de ciudades región. La integración entre zonas urbanas y rurales busca establecer acuerdos y alianzas en torno a los siguientes aspectos centrales para la competitividad y gobernabilidad territorial: a) la creación de condiciones favorables a la inversión y el crecimiento productivo, en un marco de desarrollo endógeno sostenible; b) la generación de un ambiente propicio a la innovación y el desarrollo tecnológico; c) la apertura de la ciudad región en materia de comercio exterior y en la definición de política exterior con el fin de integrarla a los circuitos internacionales de negocios y oportunidades; d) la integración de las políticas y las acciones en materia de infraestructura y conectividad regional, nacional e internacional, y e) la generación de capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y la cohesión social.

La alteridad entre ambas opciones es evidente, dado que la adopción de un modelo niega al otro: a la homogeneidad que preconiza la ciudad densa se enfrenta la heterogeneidad subyacente a la segunda, al isomorfismo la diversidad, y al pensamiento único el multiculturalismo y el pluralismo. El hecho de que el Conpes haya aprobado dos documentos de política que persiguen objetivos sustancialmente diferentes, ambos vigentes a la fecha, no quiere decir que esté procurando objetivos múltiples en su implementación, pues la mencionada alteridad implica opciones radicalmente diferentes de política.

### ALTERNATIVAS EN MEDIO DE LOS EXTRAVÍOS

Una de las principales recomendaciones de política del miembro de la Junta Directiva del Banco de la República y los especialistas de la entidad es la de construir una gran base de datos del sector vivienda pues, según ellos, solo así se podrá tener una adecuada carta de navegación. Sin demeritar la importancia de la información estadística, queda la duda de lo que puedan hacer con tanta información en medio de sus extravíos conceptuales, más aún cuando en sus referencias bibliográficas no hacen mención alguna a los trabajos realizados en Colombia para caracterizar el déficit habitacional. En Colombia debemos hacer un esfuerzo por capitalizar lo que se ha hecho, pues no partimos de cero en la comprensión de los problemas habitacionales. En el mismo sentido, y siguiendo a Abramo, el espacio de la política urbana en el frente inmobiliario residencial se debe aprovechar para elaborar normas más estables que contribuyan a acotar la incertidumbre urbana.

En el caso del Conpes, y en medio del isomorfismo mencionado, una recomendación un tanto extraña pero que se debe hacer es la de conformar un grupo interinstitucional con participación de las entidades territoriales para, entre otros aspectos, a) priorizar las áreas y temas en los cuales interviene la nación en el desarrollo urbano, y b) formular una política de desarrollo territorial. De seguir esta vía se podría avanzar en una construcción más democrática y pluralista del territorio, así como en los nuevos diseños institucionales que la soporten, y se podría esperar, siguiendo a Keating (2001), que “los objetivos de la política [sean] múltiples y el proceso político, la mezcla de políticas y los significados de la implementación [sean] todos ellos específicos a lugares particulares”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, P. 1998. *La Ville kaléidoscopique, Coordination spatiale et convention urbaine*, Paris, l'Harmattan.
- Clavijo, S; M. Janna y S. Muñoz. "La vivienda en Colombia: sus determinantes socioeconómicos y financieros", Documento de Trabajo n.º 300, Bogotá, Banco de la República.
- Conpes. 2004. "Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano", Documento Conpes n.º 3305, 23 de agosto.
- Conpes. 2003. "Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca", Documento Conpes n.º 3256, 15 de diciembre.
- Fresneda B. Ó.; P. I. Moreno y Ó. A. Alfonso. 1998. "La red urbana colombiana: una visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica de las ciudades", *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá, Fundación Social.
- Giraldo Isaza, F. 1999. *Ciudad y crisis, ¿hacia un nuevo paradigma?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Jaramillo, S; A. Parias y Ó. A. Alfonso. 2000. "Observatorio del mercado del espacio construido en Bogotá", Documento CEDE 2000-07, Bogotá, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- Keating, M. 2001. "Governing Cities and Regions: Restructuring in a Global Age". A. J. Scott, ed., *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Lefebvre, H. 1988. *Lógica formal, lógica dialéctica*, México, Siglo XXI Editores, 1970.
- Molina, H. y P. I. Moreno. 2001. "Aportes para una nueva regionalización del territorio", Ó. A. Alfonso, ed., *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Richardson, H. W. 1986. *Economía regional y urbana*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1978.