

análisis

LA VIVIENDA POPULAR EN COLOMBIA

Por: Oscar PALACIO VELEZ
Francisco DE ROUX RENGIFO
Ernesto PARRÁ ESCOBAR

INTRODUCCION

En octubre de 1919 Nicolás Bujarin, escribía: "Un viejo proverbio ruso dice: 'lo que conviene al ruso es mortal para el alemán'. La siguiente variante sería muy apropiada: 'lo que conviene al obrero es mortal para el capitalista'".

En 1974, en Colombia, frente a la política de vivienda de las "Cuatro Estrategias" nosotros parodiaríamos una vez más el viejo proverbio ruso: "Lo que conviene a los grandes inversionistas en los actuales programas de vivienda es mortal para las mayorías del pueblo colombiano".

La Literatura del "Sistema" sobre el Problema de Vivienda

Tratando de hallar la verdad sobre el problema de la vivienda en Colombia, hemos escudriñado datos, recorrido barrios, leído y releído mucha literatura. Y la literatura nos ha dejado profundamente insatisfechos. Sobre todo porque la que nos ha parecido más relevante para el problema, las investigaciones del gobierno y del sector privado interesado en la construcción, no pueden leerse sin indignación. La literatura patrocinada por el gobierno de Pastrana es apologética: es la defensa a toda costa, racional o irracional, brillante pero carente de desinterés científico, de la "primera estrategia del plan de desarrollo".

Lo que nos molesta, a quienes creemos en las posibilidades del análisis económico, es que en esa literatura estatal (que sale de discursos, simposios, departamentos de investigación) la economía ha dejado de ser una ciencia y se ha transformado fundamentalmente en una ideología apologética. Desgraciadamente uno tiene la impresión de que esos estudios no nacen de la necesidad de ser fieles a la realidad, que es el requerimiento de toda ciencia, sino de la necesidad que tienen quienes están a cargo de las cosas, de embellecer y justificar su sistema a cualquier costo.

La literatura patrocinada por el sector privado dedicado a la construcción es todavía más inquietante. Las investigaciones privadas tienen a su favor las posibilidades de pagar los especialistas más costosos y utilizar las técnicas más refinadas. Obtienen así las respuestas más brillantes. Nosotros atacamos a los intereses que hay detrás de esas respuestas. Desde el punto de vista de la teoría del conocimiento es obvio que las respuestas obtenidas por un científico dependen,

primordial y fundamentalmente, no de la calidad y refinamiento de las técnicas que se emplean sino de las preguntas que el investigador se plantea. La pregunta que los grandes trusts de la construcción le han puesto a sus científicos es lógicamente una: "¿Cómo debería asignar sus recursos nuestra firma constructora para obtener máximas ganancias?". Por supuesto los técnicos han encontrado las respuestas. Para nosotros, que preguntamos desde una perspectiva distinta, el aparato sofisticado de esa estructura de respuestas ha resultado decepcionante. Porque nuestras preguntas son totalmente diferentes: "¿Por qué motivo una gran proporción del pueblo colombiano carece de vivienda adecuada?". "¿Cómo debemos usar los recursos del país para darle a todas las familias colombianas la posibilidad de tener un hogar?". "¿Qué está impidiendo en el sistema actual que los pobres tengan donde vivir humanamente mientras se despilfarra en las mansiones de los barrios ricos?".

Los técnicos pagados por el sector privado (y ya ANALICIAS demostraba en el número 25 que este sector está estrechamente unido al sector público) han descubierto, para las grandes firmas constructoras, cómo poder explotar una necesidad del pueblo en la forma más lucrativa. Y así una vez más el interés del lucro, de la economía de las ganancias, logra descubrimientos prodigiosos. De la misma manera que la necesidad de subsistencia de los obreros permite al capitalista aprovecharse al máximo, para su propio bien, de la fuerza de trabajo del obrero; la necesidad de techo, la angustia por salir de las madrigueras y el hacinamiento de muchas familias, permiten al capitalista aprovecharse al máximo, para su propio beneficio, de la situación del pueblo.

En el actual sistema de cosas se está interesado en

construir viviendas, muchas viviendas, lo que importa no es que el pueblo esté bien sino que los poderosos obtengan el mayor número posible de ganancias de la mejor ponedora de huevos de oro que se ha descubierto hoy en día en el país. Una gallina que se llama "necesidad de techo".

Somos conscientes que a la raíz del problema de la vivienda se esconde un problema fundamental de estructura; la incapacidad del país mientras sigan en vigencia las actuales estructuras, para afrontar por sí mismo la producción y financiamiento de las viviendas necesarias para absorber el déficit.

Si se analiza por ejemplo la marginalidad en general, como la habitacional en particular, se llega a la conclusión de que no son fenómenos autónomos ni aislados sino resultado de la combinación de una serie de factores estructurales e institucionales, que se ubican básicamente fuera del campo específico de la vivienda. Según esto las condiciones de marginalidad se encuentran íntimamente ligadas a los niveles de producción y de ingreso real, al volumen y a la capacidad de movilización de recursos humanos, económicos, tecnológicos y financieros, a los sistemas de distribución y redistribución del ingreso, y a la capacidad general del país para responder a las exigencias del desarrollo. En el país, los pre-requisitos básicos para que se den las condiciones habitacionales necesarias, no se cumplen: amplios sectores de la población y entre ellos los afectados por la marginalidad habitacional, no pueden pagar la cuota de los servicios. Dado que la Nación no puede sufragar estos gastos y como consecuencia del bajo ingreso real y el excesivo costo de los servicios de vivienda, grandes sectores de la población urbana están virtualmente obligados a refugiarse en los contornos periféricos de las ciudades en terrenos erosionables e inad-

cuados, aumentando la proliferación de viviendas marginales. En el presente estudio nos limitamos al análisis de algunos factores protuberantes que han contribuido a elevar considerablemente el costo de la vivienda: no pocas veces los mismos planes estético-urbanísticos, justificables en países de alto desarrollo, constituyen un significativo sobrecosto para la vivienda de interés social, que países como el nuestro no pueden darse el lujo de pagar. La poca eficiencia administrativa en los programas de vivienda; la desorganización en la producción y en el mercado de las mismas; el bajo nivel técnico y de utilización de la mano de obra, los equipos y herramientas y en fin, el elevado costo de los materiales de construcción. Todos estos factores elevan de tal modo el precio de las viviendas que los costos de adjudicación o venta resultan excesivamente altos y prácticamente los esfuerzos que se hacen sólo benefician a sectores de la población con cierta capacidad económica.

I - CAPACIDAD ECONOMICA Y DEFICIT DE VIVIENDA

De acuerdo a las características demográficas del país, el ritmo del crecimiento (tasa anual de 3.2%) continuará siendo sensiblemente alto, si se tiene en cuenta que las tasas actuales de natalidad son también altas y se mantendrán invariables por algún tiempo, mientras que la mortalidad, que está en descenso, se conservará a niveles relativamente bajos. Las características de urbanización en Colombia, traducen una evidente incompatibilidad al quedar las poblaciones frustradas en sus expectativas de mejoramiento social.

Grandes masas en nuestras ciudades, han aparecido con enormes desniveles en sus condiciones de vida con respecto a la sociedad global. Este vasto conglomerado se ha visto relegado a una vivienda pobrísima, con bajas condiciones de vida, expuesto al desempleo y en fin rechazado de la estructura social e institucional que adopta la sociedad para conformar su propia evolución, es el llamado: Sector Marginal Urbano.

Para tener una idea del efecto migratorio en el crecimiento de las ciudades, se presentan a continuación los porcentajes de las principales ciudades del país:

Cuadro No. 1

Ciudades	Aporte de la migración
Barranquilla	40.69%
Bogotá	49.45%
Medellín	52.69%
Cali	59.12%

Teniendo como principal marco de referencia las estadísticas suministradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE consideremos algunos "datos oficiales", sobre aspectos cuantitativos y cualitativos de la vivienda en su relación con el ingreso medio en los sectores populares.

De la Encuesta de Hogares de 1970 podemos tomar la distribución de 925.831 viviendas pertenecientes a siete ciu-

dades, según diferentes tipos. (Equivalen a un poco menos de la tercera parte del total de viviendas en el país).

Cuadro No. 2

VIVIENDAS FAMILIARES SEGUN TIPO DE VIVIENDA, 1970

TOTAL PARA SIETE CIUDADES *

(Porcentajes Horizontales)

	Inde- pen- dien- te	Apto. o Piso	Cuar- to(s)	Rancho Choza o Caba- ña	Tugu- rio	Otros	Total
País	53.8	15.4	19.8	4.5	6.6	0.02	100.0
Urbano	55.9	16.1	20.9		7.0	0.03	100.0
Rural	21.8	3.6	2.8	71.3	0.5		100.0

Fuente: Encuesta de Hogares - DANE.

* : Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales, Bucaramanga.

Cuadro No. 3

VIVIENDAS SEGUN NIVELES DE INGRESO - 1970

TOTAL PARA SIETE CIUDADES

(Porcentajes Verticales)

Ingreso anual hasta	Casa Indé- pen- diente	Apto. o Piso	Cuarto(s)	Rancho			Total
				Chozas	Tugurio	Otros	
6.000	2.7	1.3	4.6	31.9	11.0	4.7	4.7
18.000	18.9	18.1	48.8	51.9	10.9	100.0	28.0
30.000	22.2	21.0	27.7	11.6	26.2		22.9
48.000	21.8	23.9	13.7	2.0	9.4		18.8
72.000	15.5	14.1	2.8	0.9	1.9		11.2
120.000	10.6	15.3	2.0				8.4
204.000	5.8	1.0	0.4	0.7	0.6		4.1
204.000 y más	2.5	1.0					1.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares.

Se ve claramente que no es posible considerar como unidades habitacionales humanas las clasificadas en cuartos, tugurios, ranchos, chozas y otras, o sea, denominaremos este grupo como viviendas deficientes, sin cuestionar qué se entiende por apartamento o unidad habitacional independiente.

La encuesta de hogares encuentra que un 6.6% de las viviendas son tugurios; el 4.5% ranchos y 19.8% cuartos; así pues, el 30.9% de la población ocupa viviendas deficientes.

Por otra parte, al distribuir las viviendas por niveles de ingreso de la población, y el total de ésta, por los mismos niveles, se tiene que con ingresos anuales de \$ 6.000 o menos, está el 4.7% de las viviendas y el 40% de la población; con menos de \$ 18.000 anuales: el 33.1% de las viviendas y el 84.3% de la población; con ingresos menores a \$ 30.000 están el 56% de las viviendas y el 93% de la población. (Los porcentajes son acumulados).

En el grupo que percibe entre \$ 18.000 y \$ 30.000 anuales se encuentra un 21.8% de las viviendas deficientes, y un 10.2% de éstas entre los que perciben de \$ 30.000 a \$ 72.000 anuales. Es aparentemente contradictorio encontrar viviendas deficientes y aún tugurios en niveles de ingresos muy superiores al promedio: la encuesta de hogares ubica 4.736 ranchos y 16.016 tugurios en familias con ingresos entre \$ 18.000 y \$ 30.000 anuales; 837 ranchos y 5.783 tugurios en familias con ingresos entre \$ 30.000 y \$ 48.000 anuales; 356 ranchos y 1.180 tugurios en el nivel de ingresos entre \$ 48.000 y \$ 72.000 anuales, y finalmente, cataloga 303 ranchos y 345 tugurios en familias con ingresos anuales entre \$ 120.000 y \$ 204.000 anuales. Este fenómeno, que no puede atribuirse en su totalidad a errores en la

encuesta, y que puede ser efecto de causas tan diversas como el tamaño de la familia o su nivel cultural, es una prueba más de las dificultades que encierra cualquier intento de estratificación social en un medio como el nuestro. Tampoco guardan proporciones lógicas el porcentaje de viviendas deficientes y el modo como se distribuye la población en los diferentes niveles de ingresos.

Los datos de la encuesta de hogares nos permiten ver que el 61.1% de los perceptores de ingreso urbano tenía una entrada menor o igual a \$ 1.600 mensuales para 1974. (Cfr. Distribución del Ingreso - Desarrollo Económico. DANE, 1971, pág. 88). Como, por otra parte, el porcentaje del ingreso gastado en vivienda por las clases bajas oscila alrededor del 22% (Cfr. Estructura del consumo en 7 ciudades. Boletín Mensual de Estadística. DANE, julio 1972), tenemos el resultado de que más del 61% de los habitantes urbanos del país estaría incapacitado para demandar vivienda que les exigiera una cuota superior a los \$ 362,00 mensuales.

En estas condiciones, y este dato es el que nos parece más confiable, más del 60% de los hogares que necesitan nueva vivienda en las ciudades del país están imposibilitados para cubrir aún las módicas cuotas de CENAC - Centro Estadístico Nacional de la Construcción - de \$ 450 mensuales y que corresponden a una austera vivienda cuyo costo total no pasaría de los \$ 55.000,00.

Hasta ahora hemos analizado únicamente el problema cuantitativo de la vivienda en Colombia, pero creemos importante destacar, aunque en forma muy resumida los problemas que enfrentan los miembros de una familia que carecen de los servicios mínimos para satisfacer las exigencias de la vida humana, es decir, agua, luz, alcantarillado, un espa-

cio vital mínimo para cada miembro que permita algún grado de independencia y desarrollo psíquico-social.

Según la encuesta de hogares - 1970, hay un 78% de viviendas rurales sin ningún servicio. En términos globales nos manifiesta que más de la mitad de las viviendas colombianas son inadecuadas para la vida del hombre bajo cualquiera de los aspectos: construcción, capacidad y servicios.

Los resultados de la encuesta de hogares de 1970 revelan un hecho inesperado; no se puede establecer una correspondencia clara entre el déficit cualitativo (particularmente el tugurio) y los niveles de ingreso de la población. Solamente el 11% del total de tugurios en el país aparece entre familias con ingresos inferiores a \$ 500 mensuales. En la gran mayoría, 77% de los tugurios habitan familias con ingresos entre \$ 500 y \$ 2.500 mensuales; 50.9% en el nivel de ingreso comprendido entre \$ 500 y \$ 1.500, y 26.1% entre \$ 1.500 y \$ 2.500 mensuales.

El observador menos desconfiado y desprevenido con respecto a la exactitud de los datos y que admita una relación significativa entre el nivel de ingresos y la calidad de la vivienda, se explicará el hecho como consecuencia del mayor tamaño de la familia de bajos ingresos, el inquilinato y hacinamiento de una gran población pobre en pocas viviendas deficientes y también dudará en considerar todos los "apartamentos o pisos" y las "casas independientes" como 'viviendas adecuadas'. Habría que aumentar entonces el porcentaje de viviendas registradas como deficientes en 1970.

Cuadro No. 4

VIVIENDAS Y POBLACION. ECONOMICAMENTE

ACTIVA SEGUN NIVELES DE INGRESO - 1970

(Porcentajes Verticales)

Ingreso Anual	Viviendas	P.E.A.
6.000	4.7	40.0
18.000	28.4	44.3
30.000	22.9	8.8
48.000	18.8	3.2
72.000	11.2	1.8
120.000	8.4	1.1
120.000 y más	5.6	0.8
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de Hogares, DANE.

Así pues, con ingresos anuales de menos de \$ 30.000, lo que equivale a \$ 2.500 mensuales, se encuentran el 93% de la población económicamente activa, el 56% del total de las viviendas y el 21% de las que hemos denominado deficientes; con estos datos no es posible establecer una relación clara entre población y vivienda, pero sí entre esta última y la concentración del ingreso.

II - LA DEMANDA EFECTIVA POR VIVIENDA POPULAR

EL Mecanismo UPAC y la Pérdida del Poder

Adquisitivo Del Salario

En el país se ha creado un sistema para permitirle al pueblo hacer de su necesidad de vivienda una demanda explícita. Es el sistema ofrecido por las facilidades de pago que permiten pagarse una casa bajo el mecanismo de UPAC: una cuota inicial cómoda y un crédito a largo plazo: hasta quince años.

Las clases populares que están en condiciones de cubrir la cuota inicial han visto por una parte, la posibilidad de hacer realidad su sueño de un techo propio; por otra parte, han temido al sistema porque siendo la inflación tan fuerte se sienten amenazadas por el riesgo de no poder responder, al paso de los años, con las cuotas mensuales que suben paralelamente con el costo creciente de la vida. Si las clases populares tuvieran garantizado un salario real al menos constante para los próximos años, el pueblo no tendría que poner en duda su futura capacidad de pago a medida que crece la inflación. Al subir el costo de la vida subirían sus ingresos en la misma proporción y como las cuotas por intereses de su vivienda se elevarían sólo en la misma proporción en que se estarían elevando sus ingresos siempre habría como pagar las cuotas. Pero el pueblo ha vivido el debilitamiento de su capacidad de compra en los últimos años. Sabe que cada día su dinero compra menos. Por supuesto que ha visto crecer sus salarios nominales pero sabe bien que aumenta más rápido el precio del mercado que sus propios

ingresos. A pesar de todas las consideraciones oficiales que se hagan lo cierto es que el sector popular al que nos referimos -el que está en capacidad de cubrir las cuotas iniciales, el que tiene empleo estable, piénsese en los afiliados al ICSS-, que no es todavía ni el más numeroso ni el más necesitado, ha visto perder su capacidad de compra. Su salario real ha sufrido en el último año un deterioro que puede estar entre el 3% y el 5% y es probable que la tendencia sea a empeorarse.

Hábilmente el gobierno no ha respondido a los temores del pueblo garantizando un salario real constante. Para el pueblo esto sería lo importante. Pero una tal garantía le implicaría al Estado poner el dedo en la llaga, en el punto álgido de la repartición del producto social. El gobierno ha intentado más bien poner el énfasis en un tipo de respuesta que es irrelevante, que no responde a la pregunta popular. Cuando la gente pregunta si le pueden garantizar que su salario subirá al ritmo de la inflación para estar así seguros de poder comprar vivienda con créditos que crecen con la inflación, el gobierno responde que es muy probable que la inflación disminuya en los próximos años. El pueblo insiste en que no le importa que la inflación suba o baje a cualquier ritmo si su salario real va a mantenerse constante. Y el gobierno resuelve que la inflación de los últimos dos años (aproximadamente 22% anual) corresponde a un pico excepcional, que se está cometiendo un error grave al tomar estos años como normativos, que el promedio de inflación en los últimos 23 años ha sido sólo de poco más del 10%... ¡y otra vez el pueblo se queda sin respuesta!

Las grandes firmas constructoras también están inquietas por el mismo motivo. Una vez más la economía las lleva a un callejón sin salida. Si vieron con alegría que la infla-

ción fortalecía al capital frente al trabajo, ahora encuentran que si al trabajo no se le garantiza un sueldo que amortigue la inflación los riesgos del capital van a ser prohibitivos: o los trabajadores tienen con qué pagar las cuotas o el futuro se hace incierto para todo el mundo. Como una sombra siniestra que amenaza los intereses de los ricos surge aquí la realidad: no se puede explotar sin límites al pueblo, hay un punto más allá del cual no es posible hundir a los demás sin hundirse uno mismo. Las grandes firmas han mirado con angustia el problema. Sus planes de inversión son enormes y no están dispuestas a arriesgar dinero. Su interés primero está lejos de ser el que la gente tenga casa. Saben que el negocio paga si se pueden obtener utilidades del 30% y del 40% por vivienda. Si la pregunta que los inquieta es: podremos obtener de un pueblo como éste las cuotas mensuales que se comprometen a pagar al tomar los créditos UPAC y que nos garantizarán las utilidades del 30% y del 40% que nosotros exigimos? Por supuesto que si el pueblo no puede pagar las cuotas no hay negocio.

Estimativos de los Inversionistas Sobre la Demanda Efectiva

La investigación pagada por el gran capital busca saber con la mayor seguridad posible cuántos metros cuadrados le puede comprar el pueblo por el sistema UPAC. El mes pasado una investigación adelantada por CENAC -Centro Estadístico Nacional de la Construcción-, traía una buena noticia para los inversionistas: "La demanda efectiva es muy superior a lo que se ha creído. El mercado de la vivienda está lejos de saturación a corto y mediano plazo..." y los resultados estadísticos eran sorprendentes, tomando en cuenta sólo los perceptores de ingresos que para CENAC están por encima de los \$ 1.500.

Es interesante hacer notar que CENAC subraya que la demanda fuerte de vivienda está en los sectores populares; esta advertencia orientará las inversiones de los constructores hacia la vivienda de clase media baja y media media.

El mayor volumen de demanda se encuentra en los niveles de ingresos medios bajos (inferiores a \$ 5.250 mensuales), los cuales tienen capacidad de pago para viviendas con un valor entre los \$ 55.000 y \$ 200.000. El grupo que les sigue en volumen de demanda corresponde a los ingresos medios (\$ 5.000 a \$ 10.000) que tienen poder de compra para vivienda entre \$ 200.000 y \$ 350.000. Este grupo es el que mayor inversión podría absorber (19.830.7 millones de pesos).

Para facilitar el pago de las viviendas a los sectores de más bajos ingresos CENAC propone un mecanismo que reduzca el porcentaje de la cuota inicial sobre el valor de la vivienda, por lo menos al 20% para ingresos inferiores a los \$ 5.250 mensuales; mientras a los grupos de altos ingresos (\$ 20.000 en adelante) -para lograr un efecto compensatorio- se les exige como cuota inicial un porcentaje mayor (hasta el 40%).

CENAC está persuadido de que sus conclusiones captan a los demandantes efectivos, demandantes que están en capacidad de utilizar el sistema UPAC. Son estos demandantes los que conforman la "proyección de demanda por nuevas viviendas". Las conclusiones del Centro Estadístico Nacional de la Construcción muestran, por otra parte, que las Corporaciones tienen que encontrar tecnologías y materiales que bajen mucho el costo de la vivienda actual si quieren colocarse dentro de las restricciones del ingreso popular. Más aún, requieren una disminución de las utilidades por unidad a fin de aprovechar las utilidades de venta de un producto

cuya elasticidad de demanda parece ser bien grande.

Quien esté interesado en que se multiplique la vivienda popular no puede menos de recibir bien estas conclusiones.

Finalmente CENAC considera que los grupos de ingresos inferiores a los \$ 1.500 mensuales "serían objeto de vivienda subsidiada a través del Estado, o de programas de autoconstrucción financiados por entidades estatales" (CENAC, pág. 16).

Consideraciones Críticas en Torno a las Estimativos de CENAC

El análisis de CENAC es un ejemplo típico de la clase de estudio que requieren hoy los constructores si desean vender bien su producto. Independientemente del desacuerdo con el interés que mueve estos análisis, consideramos que los estimativos de CENAC son confiables para ingresos superiores a los \$ 5.250 pero de allí hacia abajo se hacen muy dudosos; la demanda de 96.282 viviendas nuevas por construir, que estarían dispuestos a pagar los perceptores de ingresos entre los \$ 3.000 y los \$ 5.250, por un valor total de \$ 15.020.0 millones (con un costo promedio \$ 156.000). nosotros consideramos que es excesivamente optimista y que habría que reducirla aproximadamente en un 50%; y respecto al dato de la demanda -siempre a través de UPAC- de 101.205 viviendas por valor de \$ 8.176.9 millones, por parte de los perceptores de ingresos entre los \$ 1.500 y los \$ 3.000 mensuales (viviendas con un costo promedio de \$ 81.000), consideramos que, a pesar del módico valor de la unidad, es un estimativo

todavía menos confiable que el anterior. La razón de esta desconfianza radica en la metodología que se utilizó para ajustar los ingresos de las clases bajas al nivel de precios de 1974. Tales clases han sido las más castigadas por la pérdida del poder adquisitivo y sus ingresos son seriamente inestables.

CENAC supone erróneamente que para estos niveles de ingresos el nivel de vida ha permanecido constante y los salarios han subido paralelamente a la inflación. Esta suposición se aproxima posiblemente a realidad en los niveles medios y altos de ingresos -aunque aun estos, parecen haber sufrido deterioro de salario- pero está lejos de la realidad en los niveles inferiores. Simplemente con una operación de multiplicación, CENAC convirtió en efectivos demandantes a través de UPAC a un conjunto enorme de perceptores de ingresos que están lejos de poderse incorporar al sistema.

La Demanda Efectiva Real

Nuestro interés es explorar ahora la población inmensa que pertenece al sector atrazado de la economía. Que se acumula en los barrios subnormales de las grandes ciudades del país, que se amontona en inquilinatos, que fluye a diario de los campos. ¿Cuáles son las necesidades de vivienda de esas personas? ¿Cuáles son sus posibilidades de demanda? ¿Cómo pueden hacerse ellos a una vivienda a crédito cuando sus ingresos futuros son imprevisibles e inciertos?

Los primeros estudios de distribución del ingreso obtenidos a través de la encuesta de hogares en 1971, mostraban que, con los datos obtenidos en 1970, "el ingreso promedio

del país, a un nivel de confianza del 95%, se encuentra entre \$ 657,70 y \$ 1.068,60 mensuales... el 79.88% de la población tiene ingresos menores o iguales a \$ 750,00 mensuales captando apenas el 39.62% del ingreso total" (pág. 12, Análisis Econométrico de la Distribución de Ingresos, DANE, 1971). En el supuesto desproporcionadamente optimista de que esta población hubiera subido su nivel nominal de ingresos al ritmo de la inflación tendríamos que en 1974 el 79.88% de la población colombiana estaría percibiendo ingresos menores a \$ 1.185! Así las cosas, el estimativo optimista de CENAC de jefes de hogar con ingresos superiores a los \$ 1.500 que estarían en capacidad de demandar vivienda nueva vía UPAC y que CENAC evalúa en un 84% de los habitantes de la ciudad, habría que reducirlo considerablemente. Pero si asumimos, en conclusión, como cifra aproximativa, que el 60% de la población urbana del país que necesita cada año vivienda nueva no está en posibilidades de adquirir vivienda por vía UPAC, ¿cómo podría esta población transformar su necesidad de hogar en demanda efectiva? En otros términos, ¿cómo convertir en demanda efectiva el requerimiento de 48.000 viviendas nuevas que necesitan cada año en el país otros tantos nuevos hogares urbanos incapacitados de usar crédito UPAC?

Teniendo en cuenta un alza del 50% en el salario nominal de los sectores más pobres en los últimos 4 años y considerando la situación promedia de estos intervalos de ingresos, podemos afirmar que cuando CENAC, en precios de 1974, pone como mensualidad más baja para incorporar al sistema UPAC a los demandantes la suma de \$ 450, deja por fuera del sistema alrededor del 40% de los hogares bogotanos. La segunda cuota de CENAC, de \$ 675 excluye a más del 50% y la tercera de \$ 900 es prohibitiva aproximadamente para el 65%.

Pero si trabajamos directamente con los datos de distribución de ingresos de la encuesta de hogares, y para ser optimistas, consideramos que los ingresos nominales de las clases bajas se elevaron en un 60% en los últimos cuatro años, tendremos que un acumulado del 61.1% de los perceptores de ingreso urbano tenía una entrada menor o igual a \$ 1.600 mensuales para 1974. (Cfr. Distribución del Ingreso -Desarrollo Económico. DANE, 1971, pág. 88). Como, por otra parte, el porcentaje del ingreso gastado en vivienda por las clases bajas oscila alrededor del 22% (Cfr. Estructura del Consumo en 7 ciudades, Boletín Mensual de Estadística. DANE, julio 1972), tenemos el resultado de que más del 61% de los habitantes urbanos del país estaría incapacitado para demandar vivienda que les exigiera una cuota superior a los \$ 362,00 mensuales.

Algunas Conclusiones Importantes

Se impone en primer lugar la estabilización del salario real de los obreros con ingresos superiores a los \$ 1.600 mensuales, si se les quiere hacer seguros demandantes de vivienda vía UPAC.

En segundo lugar, es necesario encontrar tecnologías y sistemas de construcción que permitan abaratar sustancialmente la vivienda popular. Como se ha visto, ni siquiera la vivienda de \$ 55.000 es asequible para más del 60% de los habitantes de ciudad. Esto, entre otras cosas, exige restricciones en el afán de lucro de los constructores, restricciones en el lucro unitario que se verían compensados por un aumento considerable de la cantidad de vivienda popular demandada.

En tercer lugar, se impone la necesidad de constituir un sistema de crédito distinto de UPAC para estas mayorías del sector atrasado de la economía, que no están en condiciones de cubrir el ritmo inflacionario de un interés que sube más rápido que sus ingresos.

En cuarto lugar, queda suficientemente demostrado que la vivienda UPAC, de precios superiores a los \$ 250.000, está muy por encima de las posibilidades populares. Aunque existe todavía en el país una demanda satisfactoria para este tipo de viviendas, pronto se verá colmada y muy por debajo de ese precio unitario se sitúan las posibilidades de las mayorías. La brecha entre las posibilidades de demanda popular y la oferta lucrativa de las grandes empresas constructoras es honda.

En quinto lugar, ante la desproporción de un sistema financiero que puede acumular ahorros a un ritmo nunca tenido en el país, y apoyar con ellos los intereses de lucro de los grandes constructores mientras el pueblo queda sin techo, en una situación contradictoria que a la larga encierra en su propia ardid a los mismos dueños de los grandes intereses, la tesis básica de Engels sobre el problema de la vivienda vuelve a tomar actualidad: "... y mientras exista el modo de producción capitalista, será absurdo querer resolver aisladamente la cuestión de la vivienda o cualquier otra cuestión social que afecte la suerte del obrero. La solución reside únicamente en la abolición del modo de producción capitalista, en la apropiación por la clase obrera misma de todos los medios de subsistencia y de trabajo".

III - LA OFERTA REAL DE VIVIENDA POPULAR

Para analizar la estructura de esta oferta, hemos escogido una estratificación simple de los créditos otorgados por las instituciones que financian la construcción de viviendas en solo tres grupos, que permiten una visión sintética adecuada del problema de fondo: créditos hasta \$ 45.000 (ó \$ 50.000); de \$ 45.000 a \$ 120.000 (ó \$ 125.000); de más de \$ 120.000. Dos criterios motivaron esta opción: el ingreso mensual que permite pagar un crédito de determinada cuantía y la disponibilidad de datos estadísticos.

El Banco Central Hipotecario - ICT -

Hasta hace muy poco, concretamente hasta la puesta en marcha del actual plan de desarrollo, el BCH representaba el principal instrumento financiero, en el que se concentraban los esfuerzos del país para dar solución al problema de la vivienda.

La principal fuente de recursos del BCH la constituyen las cédulas hipotecarias, que representan un 60% de los mismos. Se trata de cédula de interés fijo (15% anual), que gozan del aliciente de la exención de impuestos.

El cuadro No. 5 presenta el número y valor de los préstamos concedidos por el Banco de 1969 a 1973, y el promedio del valor de los préstamos de cada año. (Ver cuadro pág. siguiente).

Cuadro No. 5

Año	Número	Valor (millones de \$)	V/r. Promedio
1969	16.103	1.538.1	95.5
1970	23.146	2.638.8	114.0
1971	27.217	3.464.8	120.0
1972	19.717	2.144.1	108.7
1973	14.161	1.592.7	112.4

El cuadro evidencia una tendencia ascendente en los cuatro valores, con la ruptura patente de 1972, año que trajo un marcado descenso en la actividad de la industria de la construcción en el país. El dato más interesante lo constituye el aumento del valor promedio de los préstamos, que indica la tendencia del Banco a dar preferencia a préstamos para construcciones más costosas, destinadas a personas de mayores ingresos.

La estructura de la demanda por los fondos del BCH: el cuadro No. 6 presenta el total de préstamos hechos durante el período que estudiamos, y su valor, diferenciando los préstamos según su cuantía en tres grupos: hasta \$ 50.000; de \$ 50.000 a \$ 125.000; de más de \$ 125.000. Tanto del número como del valor de los préstamos aparecen los porcentajes respectivos.

Cuadro No. 6

Millones de Pesos

Cuantía del Préstamo	Número	%	Valor	%
Hasta 50,000	21.081	21	688.5	6.1
50.000 - 125.000	46.439	46.2	4.121.4	36.8
más de 125.000	32.924	32.8	6.368.6	57.1
TOTAL	100.444	100.0	11.178.5	100.0

El análisis del cuadro nos da el siguiente resultado:

a) Más de la mitad (57.1%) de los recursos del BCH se ha prestado en créditos superiores a los \$ 125.000. Esos créditos representaron algo menos de la tercera parte (32.8%) de la actividad crediticia del Banco. El pago de un crédito de \$ 125.000, de acuerdo a las condiciones del BCH implica cuotas mensuales de \$ 1.850, las que a su vez suponen un ingreso corriente de \$ 8.400.

b) La tercera parte de los recursos (36.8%) se destinó a financiar los préstamos de \$ 50.000 a \$ 125.000, los que representaron algo menos de la mitad (46.2%) del total de créditos otorgados. Un crédito de \$ 50.000, con las condiciones del BCH supone cuotas mensuales de \$ 537, las que pueden pagar personas con ingresos de \$ 2.440 al mes.

c) Para el resto de los colombianos (85%), que perciben ingresos inferiores a esa cifra, el BCH sólo destinó en el

período que estudiamos un 6.1% de sus recursos (préstamos inferiores a \$ 50.000). Los préstamos concedidos a este grupo representaron tan solo una quinta parte (21.9%) del total de operaciones crediticias del Banco.

El Instituto de Crédito Territorial -ICT-

Los principales sistemas de operación utilizados por el Instituto en los últimos años son los siguientes:

a. Programas de construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares cuyo valor fluctúa entre \$ 40.000 y \$ 90.000, que se adelantan por lo general mediante contratos directos con firmas especializadas.

b. Viviendas hasta \$ 40.000.

c. Viviendas cuyo valor es superior a \$ 90.000.

d. Programas de autoconstrucción, en los que el beneficiario participa con la mano de obra y el Instituto aporta terrenos urbanizados, materiales, planos y asistencia técnica. El valor unitario promedio es de \$ 22.000. El Instituto considera esta actividad como una de las más importantes.

e. Préstamos a propietarios de lotes en dinero y/o materiales.

f. Programas de mejoramiento de barrios o rehabilitación de zonas subnormales, mediante la mejora o la sustitución de viviendas.

g. Fondo Rotatorio de redes de servicios públicos.

h. Promotora de vivienda cooperativa que se dedica a ayudar y asesorar técnicamente diferentes cooperativas de vivienda.

A comienzos del año en curso, el Instituto revisó sus programas y actualizó la Política de Vivienda con base a tres estrategias o planes que se complementan entre sí, buscando una solución más amplia del problema urbano que plantean los asentamientos subnormales en las ciudades, atender la creciente demanda de nuevas habitaciones y propender por un desarrollo social y económico de las familias que beneficia con las dos primeras estrategias.

La primera de las tres estrategias mencionadas, es decir, el plan de desarrollo progresivo de barrios, incluye los siguientes programas: asistencia técnica, programa de 'legalización de la tierra', programa de servicios públicos, mejoramiento de viviendas y donaciones comunales. La segunda, o plan de construcción de viviendas para desarrollo progresivo, se lleva a cabo mediante los siguientes programas: programa de lote con servicios, soluciones mínimas de vivienda, (área de 41 a 60 metros cuadrados), soluciones básicas de vivienda, soluciones intermedias de vivienda (área de 61 a 90 M²), soluciones máximas de vivienda con más de 90 M² de área. Para la implementación de estos programas se utilizan diversos sistemas de operación: autoconstrucción dirigida, créditos individuales a propietarios de lotes, contratos de construcción y sistemas cofinanciados.

Cuadro No. 7

<u>Tipo de Vi- vienda</u>	<u>Número</u>	<u>%</u>	<u>Valor</u>	<u>%</u>	<u>Ingreso/fami- lia</u>
0-45.000	16.232	64.4	314.5	27.8	- de 2.000
45.000-120.000	8.242	32.7	684.4	80.5	2.000-5.000
más de 120.000	732	2.9	132.5	11.7	+ de 5.000
TOTAL	25.000	100.0	1.131.6	100.0	

El análisis del cuadro nos permite detectar la siguiente constelación: a) el ICT empleó en 1973 el 11.7% de sus recursos en créditos de más de \$ 120.000, que, dadas sus condiciones, sólo pueden pagar personas con ingresos superiores a los \$ 5.000 mensuales. b) Las dos terceras partes (60.9%) fueron destinados a préstamos entre \$ 45.000 y \$ 120.000 (una tercera parte de los préstamos del ICT), que pueden soportar ingresos superiores a los \$ 2.000 mensuales. c) Para las dos terceras partes restantes de sus créditos (64.4%), otorgados a personas con menos de \$ 2.000 con ingreso mensual, el Instituto dejó solo la cuarta parte (27.8%) de sus recursos.

El Fondo de Ahorro de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda - UPAC

Es importante ver que, ya en su origen, el UPAC no está concebido como un medio directo de solucionar el problema de la vivienda, y mucho menos de la vivienda popular. Las cuatro estrategias contrastan en este punto de mo-

do notable con la antigua "Operación Colombia" del doctor Currie. En ésta, el conocido economista exhortaba a dejar toda construcción suntuaria por espacio de 10 años y a concentrarse en la construcción de vivienda económica. Ahora ha dejado tales enfoques y defiende la "construcción de vivienda" sin más, como medio para dinamizar la economía, crear empleo e ingreso, y así, indirectamente, aumentar la demanda de bienes industriales masivos. La vivienda popular se vería estimulada de este modo indirecto, ya que ella constituye uno de los bienes demandados en primera, o al menos en segunda línea, por los niveles inferiores en la escala de ingresos.

Conclusiones importantes

Dentro de este marco se sitúa el sistema UPAC que surge como el gran motor financiero de la estrategia de la construcción. Tradicionalmente, y de modo acentuado en los años precedentes al plan de las cuatro estrategias, la industria de la construcción habrá padecido en Colombia un continuo estrangulamiento por parte de los recursos financieros. A causa del proceso inflacionario que se ha ido acentuando en nuestro país desde hace años, las entidades encargadas de la financiación de la vivienda en Colombia (especialmente el BCH y el ICT), que prestan fondos a un interés fijo, se han visto abocados a una descapitalización progresiva, a una erosión incontenible de sus recursos financieros. En efecto, cobrando intereses fijos, la inflación les hace imposible recuperar más de una tercera parte del poder adquisitivo de los dineros que han prestado, ya que las tasas de interés resultan al cabo de poco tiempo negativas, en vista de que no superan la tasa de inflación. Si se quería pues, impulsar la industria de la construcción, era preciso quebrar este cuello de botella financiero, a través de un mecanismo que permitiera, por una parte, obtener los recursos necesarios para la financiación de vivienda dentro de una sana política finan-

ciera, y, por otra, hacer efectiva la gran demanda potencial de vivienda que existe en el país.

Las condiciones de financiamiento son conocidas: el ahorrador percibe por sus dineros un interés anual de 5 % (cuenta de ahorro) a 5.5% (certificado) anual, es decir, 5 ó 5.5% además de la tasa de inflación, las corporaciones por su parte prestan al 8.8% real, a un plazo máximo de 15 años. Usuarios de estos préstamos pueden ser legalmente sólo constructores o personas con ingresos superiores a los 3.000 pesos mensuales.

Muy diciente es el hecho de que legalmente solo se puede prestar dineros de UPAC a personas con ingresos mensuales superiores a los \$ 3.000 (es decir, aproximadamente al 12% de los colombianos). Debido a estas consideraciones podemos colocar todos los préstamos de las corporaciones de ahorro y vivienda en la categoría de préstamos de más de \$ 120.000, pues aunque haya algunos inferiores a esta suma su casi totalidad está destinada a la construcción de vivienda de un valor claramente superior al valor de los créditos.

La Caja de Vivienda Popular y el Fondo Nacional del Ahorro

A fin de completar de la manera más exhaustiva posible el cuadro de los fondos financieros destinados a la construcción de vivienda, añadimos dos entidades de importancia considerablemente inferior a las anteriores, pero que cuentan entre sus objetivos principales la financiación de vivienda popular.

La primera de ellas, la Caja de Vivienda Popular, funciona desde 1942 como entidad descentralizada del Gobierno del Distrito Especial de Bogotá, y opera dentro del territorio de éste. Hasta el presente ha construido 4.386 viviendas de valor inferior a los \$ 35.000, por valor de unos 120 millones de pesos. El Fondo Nacional del Ahorro, por su parte, ha financiado 2.293 viviendas de valor inferior a los \$ 50.000 entre 1972 y 1973, invirtiendo en ellas 68.2 millones en 1972, y 1.103 millones en 1973.

Algunas Conclusiones Importantes

En primer lugar es dicente la clasificación de las viviendas construidas en 1973 con los fondos que venimos analizando:

a) Más de la mitad (exactamente un 52.8%) de las viviendas construidas con estos dineros fueron viviendas de valor superior a los \$ 125.000.

b) Algo menos de una quinta parte (el 18.4%) corresponde a unidades de vivienda de valor entre \$ 50.000 y \$ 125.000.

c) Las viviendas "económicas", es decir, en otra nomenclatura, viviendas de valor inferior a los \$ 50.000, representan sólo un 28.8% del total de soluciones contenidas en 1973 con recursos de los 5 fondos que venimos estudiando.

Estos datos muestran patentemente el desfase existente entre el déficit o demanda potencial de vivienda, donde la fuerza recae primordialmente sobre la vivienda popular, y la

respuesta a este déficit, donde la oferta de vivienda popular no llega a representar una tercera parte del total de soluciones construídas, en tanto que más de la mitad de las viviendas construídas son de un costo que excluye al 60% de los colombianos de tales posibilidades.

Este somero análisis de los dos aspectos -del tipo de las viviendas construídas y de la distribución de los recursos disponibles- indican la índole estructural del problema de la vivienda. Se trata de un problema que coincide, por ser consecuencia inmediata de él - con el de la acentuada concentración del capital en nuestro país, con el de la desigualdad en la distribución de los ingresos. Si en 1973 casi el 70% de los recursos de los cinco fondos principales que se ocupan de financiar la construcción de vivienda en Colombia, se destinaron a construir viviendas que solo puede pagar un 15% de la población, ello se debe a que el 85% restante de los colombianos -con ingresos inferiores a los \$ 1.500 mensuales- no puede pagar un tipo de vivienda cuya financiación y construcción represente una inversión rentable para las empresas financieras y constructoras de nuestro sistema capitalista.

IV - BUSQUEDA DE UNA SOLUCION

Alternativa Hipotética

Si bien es cierto que la propuesta que vamos a presentar, no es en sí, o por sí sola, la solución definitiva para nuestras grandes ciudades que tendrán en 1990 poblaciones que oscilan entre 4 y 9 millones de habitantes, sin embargo, esta puede ser una política complementaria de una gran estrategia urbana.

Ante la incontenible avalancha migratoria y crecimiento demográfico de la ciudad, los terrenos urbanos de la periferia se han visto presionados por la necesidad habitacional de las clases populares. El lote clandestino ha encontrado ahora más que nunca una demanda muy superior a los cálculos de los planificadores urbanos. Las invasiones de terrenos urbanos, poco frecuentes en la capital, se están convirtiendo en la única salida de arrendatarios e inquilinos de bajos recursos económicos.

Los programas tradicionales del ICT y CVP procuran dotar de viviendas mínimas a la gente de bajos recursos, sin embargo, estas soluciones no han logrado llegar a la gran masa de población de ínfimos ingresos, dado el costo de la vivienda que por mínima que sea escapa a la capacidad de pago de esta clase económica. El ICT, por ejemplo, se ha visto forzado a subsidiar estas viviendas mínimas, cobrando una financiación inferior a la tasa de inflación, descapitalizándose progresivamente.

Las soluciones de la Caja de Vivienda Popular parecen

haber respondido a las necesidades del estrato más bajo de la población ofreciendo vivienda mínima a bajos costos y reduciendo la financiación. Sin embargo, esta clase de soluciones por tratarse de construcciones (así sean mínimas y con cierta presión psicológica de ampliarse en corto tiempo) siguen elevando el costo total, superando las posibilidades de la clase popular.

Sobre las familias de bajos ingresos, pesa graves problemas: la presión mensual del arrendamiento o inquilinato, el engaño de los urbanizadores piratas y la inestabilidad de estas gentes cuando logran adquirir un terreno al no tener legalidad de los mismos. Estas familias sólo necesitan un sitio con los servicios de infraestructura indispensable (con legalización del terreno), una casa prefabricada para desarrollar su capacidad autoconstrutora. Se propone entonces que se les facilite el lote con su casa transitoria que posteriormente reemplazarían por una construcción durable máxime si se les complementa con un plan de suministro de materiales en forma cooperativa, abaratándoles así los costos de construcción.

El programa sería estudiado a nivel del Distrito, siendo allí donde se encontrarían los datos suficientes para dar una solución mínima ante el déficit habitacional de las clases populares.

Capacidad de Pago

A manera de síntesis, veamos la mediana de ingresos y gastos en vivienda de las investigaciones antes presentadas:

Cuadro No. 8

MEDIANA DE INGRESOS Y GASTOS EN VIVIENDASEGUN FUENTES

	Mediana de ingresos \$ de 1972-73	Mediana de gastos en vivienda \$ de 1972-73	% del gasto en vivienda
Consultécnicos	983		21%
Encuesta de Hogares, Fase II	1.078		20 a 25%
D.A.P.D., Zona Oriental	945	168	17.7%
D.A.P.D., 8 barrios piratas	849	257	30.2%

Obsérvese que los datos son sensiblemente iguales con una diferencia no mayor del 10% de ingresos familiares correspondiente a los barrios piratas de Bogotá oscila entre \$ 900 y \$ 1.000 mensuales. Ello significa que debajo de dicha cifra estaría el 50% de los hogares en dicha zona.

Se podría afirmar incluso que un 80% de los hogares de estos barrios tienen ingresos familiares inferiores a los \$ 2.000 mensuales.

La capacidad de pago por vivienda oscila entre un 20 y 25% de los ingresos familiares, lo que significaría un poder de pago mensual entre \$ 200 y \$ 250, teniendo en cuenta la mediana poblacional. Más allá de los \$ 300 se reduci-

ría a un 30% ó 40% el número de hogares de estos barrios que podrían cancelar esa suma.

Las familias de inquilinos estarían en el 50% más pobre de estos barrios. Siendo el inquilino el eventual comprador en un programa de lotes con servicios y vivienda, las cuotas mensuales deberán oscilar entre \$ 300 y \$ 250.

Mercaderes de Tierras en Urbanizaciones Clandestinas

Las urbanizaciones clandestinas justifican su actividad por la baja capacidad adquisitiva de sus compradores, que no podrían comprar en urbanizaciones de "todos los servicios". La Superintendencia Bancaria, por medio de la Ley 66 de 1968 tiene a su cargo la vigilancia de todas las urbanizaciones, y el análisis de los balances indican que los urbanizadores obtienen ganancias que sobrepasan en un 80% la inversión de capital.

Las tierras que se van a dedicar a urbanizaciones son compradas a crédito, pagando los urbanizadores piratas entre un 25% y 30% del valor de la tierra.

Entre tanto comienzan a percibir los dineros por concepto de cuota inicial de los lotes pagaderos y reciben en los primeros seis meses entre el 500% y 800% de la cuota inicial que ellos a su vez pagaron.

La característica básica en las urbanizaciones piratas es que pueden empezar a operar con un mínimo de capital o sin él, el capital aportado por los socios, esta representado por tierras que aún no han pagado y por dinero en efectivo

que no sobrepasa los \$ 100.000: En base a esta inversión inicial de \$ 100.000 los dueños recaudarán dineros que oscilan entre los 4 y 6 millones de pesos, y que, una vez descontados los gastos, producirán una ganancia entre los 80 y 90 por ciento.

Demanda por Urbanizaciones Piratas en Bogotá

Un programa de lotes con servicios y vivienda prefabricada requiere base firme para estipular la cantidad positiva que se podrá vender en corto tiempo.

Un caso suelto puede indicarnos la cantidad de demandantes: al CVP en su urbanización La Manuelita (lote con servicios mínimos), para 291 soluciones repartieron en solo 3 días, 6.500 formularios, sin haber hecho alguna clase de propaganda, la noticia se regó y fue necesaria ayuda de la fuerza pública para contener a los solicitantes.

El valor de los lotes en La Manuelita fue de \$ 11.000, constaba de 54 metros cuadrados, un cuarto mínimo de 9 M2, letrinas, lavaderos y duchas comunales, pilas de agua. La cuota mensual es de \$ 90,00.

Estas solicitudes son sólo un reflejo del déficit real de vivienda en la capital. El ingente desarrollo de las urbanizaciones clandestinas en Bogotá manifiesta una realidad palpable. Las clases populares necesitan vivienda al alcance de sus ingresos, los lotes de urbanizaciones normales tienen precios elevados por los servicios exigidos, ubicación y especulación de las tierras. Las gentes de bajos ingresos se ven precisadas a demandar terrenos sin servicios, sin zonas

comunales, en sectores periféricos de la ciudad.

Viviendas Pre-fabricadas

Una solución bien orientada del problema de vivienda debe satisfacer, por lo menos, dos requisitos fundamentales y aparentemente obvios:

- 1) Debe llegar a los más necesitados, y
- 2) Debe utilizar racionalmente los escasos recursos de que se dispone. Las soluciones que se dan en el país, no cumplen ninguno de los dos, como venimos de observar, y bajo este punto de vista no constituyen auténticas soluciones al problema de la vivienda. Las casas que hace el Instituto de Crédito Territorial están fuera del alcance de los más pobres, quienes ven desbordados sus presupuestos por las cuotas mínimas que se exigen, y las pocas soluciones que ofrece el Instituto desaparecen rápidamente entre las solicitudes que ofrecen mejores garantías. Por otra parte, los recursos limitados se agotan en "acabadas" residencias completamente dotadas, donde el criterio estético desempeña un papel excesivamente importante.

Con planes como los que desarrolla el ICT en Colombia, no hay gobierno que sea capaz de solucionar el problema de la vivienda. Son soluciones imposibles, y por ello mismo no son soluciones.

Dada la pobreza de los más urgidos de vivienda, y la escasez de recursos en los países del Tercer Mundo, quizás la solución debe ir más en la línea de un programa que ya funciona en diez de esos países. Las características de este programa se pueden resumir así:

1.- Casa progresiva por autoconstrucción. Las viviendas deben ser construidas por sus beneficiarios o dueños, en colaboración de la comunidad y por acción comunal, aprovechando días libres y fines de semana.

2.- La familia debe ir invirtiendo en su casa lo que antes invertía en el arriendo de una pieza de inquilinato.

3.- Para que pueda destinar el valor del arriendo a la construcción progresiva de su casa definitiva, se le facilitará crédito fácil que le permita adquirir y refugiarse en una casa de "emergencia", que puede durar lo que dura una generación y cuyo costo se acomode a todas las necesidades. En esta casa provisional se deben emplear los materiales más económicos de la región o país, aprovechando el sistema de fabricación en serie y de estructuras fácilmente transportables que se pueden ensamblar en pocas horas.

En esta vivienda de emergencia, a la vez que abre la oportunidad de ahorro, le permite a la familia salvaguardar los valores amenazados por el inquilinato y la promiscuidad.

4.- La acción del Estado, que permite beneficiar a un mayor número, se concreta en el suministro de los lotes. Para ello debe comprar o expropiar los terrenos, adecuarlos o urbanizarlos debidamente, dotarlos de los servicios de agua, luz, alcantarillado, transporte y locales comunales (escuela, policía, mercado, centro de salud) y finalmente venderlos al costo.

5.- La filosofía del programa se sintetizaría entonces así: "Más vale una vivienda de emergencia hoy, que una casa definitiva dentro de 10, 20, 30 años o quizás nunca". "Una casa provisional hoy, hace posible el ahorro y una vivienda

definitiva mañana". "Se debe y se puede facilitar crédito al alcance de todo el que lo necesite: el crédito para un techo provisional de 20 M2". "Se debe pensar en casas para una generación, la generación que construirá viviendas definitivas". "Es preciso explotar el inextinguible recurso de la colaboración y de la acción comunitaria".

6.- El programa tiene, entonces, entre otras, las ventajas siguientes: a) acaba con el mercantilismo y la explotación en el campo de la vivienda popular; b) hace posible el ahorro; c) defiende los valores familiares; d) socializa e integra a la comunidad; e) llega a un mayor número de familias y les hace renacer la esperanza de un techo definitivo.

7.- En Chile, país donde mayor desarrollo ha alcanzado el programa, se han construido en 10 años 1'800.000 M2 de viviendas provisionales con precios que fluctúan entre US \$ 20 y US \$ 100. Se fabrican unas 200 viviendas diarias fácilmente ensamblables cuyo principal material es el pino. Así se ha alcanzado la cifra de 70.000 soluciones "progresivas" al año. El apoyo y decisión de los últimos gobiernos chilenos ha sido definitivo para el éxito del programa.

8.- En Colombia apenas se comienza. En Bogotá bajo la dirección y administración del Centro de Investigación y Acción Social -CIAS-, se cuenta con diseños arquitectónicos de construcción modular que permiten ulteriores adaptaciones. (Cfr. Anexo No. 1).

A Manera de Síntesis

Según se ha visto a lo largo del artículo, sería posible un programa de solución consistente en la adquisición de un lote mínimo con servicios y casa prefabricada. En lo que respecta al lote con servicios mínimos, sería un proyecto similar al desarrollado por la CVP, adquisición con amplias facilidades a la manera como opera el mercado de lotes en las urbanizaciones clandestinas.

De lo analizado anteriormente podemos concluir al respecto:

- La cantidad (15.000 ó 20.000 lotes) con que se podría iniciar el programa estaría muy por debajo de la demanda efectiva anual por lotes clandestinos. Se calculó en más de 24.000 los lotes que se venderían anualmente por este sistema en los próximos cinco años. Si a ello se añade la demanda potencial calculada en base al inquilinato y al déficit de vivienda por hogares, 15.000 ó 20.000 lotes, inclusive anuales, estarían muy distantes de saturar la demanda.
- Si el Distrito a través de la Caja de Vivienda Popular ofreciera lotes con servicios mínimos (pilas de agua, calles, alcantarillado mínimo), vinculándose en este programa el ICT, aún vendiendo a precios levemente superiores a los que se registran en las urbanizaciones clandestinas, las gentes preferirán el sistema por razones obvias: seriedad de la Entidad oferente; prestación de los servicios mínimos; regularización de la urbanización, y facilidad de pago.
- Puesto que el precio más común por lote en las urbanizaciones clandestinas oscila entre \$ 8.000 y \$ 13.000, el programa en cuestión debería vender lotes teniendo este marco de referencia.

- Las áreas por lote en estas urbanizaciones oscilan entre 80 y 200 M2, siendo muy frecuente el lote de 150 a 170 metros cuadrados. El lote podría tener 80 M2.
- La cuota inicial pagada en urbanizaciones piratas oscila entre \$ 1.000 y \$ 2.000. El programa podría estudiar la posibilidad de poder demandar una cuota inferior o sostenerla incluyendo la casa.
- Las cuotas mensuales en las urbanizaciones aludidas se sitúan entre \$ 200 y \$ 300. Al programa le convendría cobrar una cuota similar; la cual incluye la capacidad de pago de los estratos económicos más bajos del Distrito.
- El programa de "lote y servicios" entraría a competir con los urbanizadores clandestinos, permitiendo un crecimiento regulado de la ciudad y evitando que las obras de infraestructura posterior resulten demasiado costosas. Sería más efectivo que la inoperante Ley 66 de 1968. Tendría los bajos precios del lote clandestino, los servicios mínimos y la regularización del Distrito, y una casa prefabricada que satisfaga las necesidades iniciales y finalmente puede servir como paneles interiores.
- Lo que requieren fundamentalmente los habitantes de menores ingresos es un lote, ya que los recursos de que dispone el pueblo para llevar a cabo la autoconstrucción de su propia vivienda son ilimitados.
- Respecto a la vivienda: "Una casa provisional hoy, hace posible el ahorro y una vivienda definitiva mañana". "Se debe y se puede facilitar crédito de todo el que lo necesite". El ejemplo de Chile, nos puede manifestar la posibilidad de que nuestra gente popular pueda adquirir su lote y la cifra de 70.000 soluciones de vivienda al año.

- Además del lote se puede facilitar una casa prefabricada que satisfaga las necesidades mínimas, y finalmente, pueda ser aprovechada para suministrar los paneles de una construcción posterior definitiva.

A manera de síntesis presentamos un ejemplo hipotético, pero con datos extractados de la realidad analizada a lo largo de este artículo.

Si suponemos que los lotes con servicios semejantes a los que distribuyó el ICT en 1972, en Bogotá, tienen hoy un valor de \$ 12.000,00, y las casas prefabricadas propuestas un precio aproximado de \$ 10.000, tendríamos una solución habitacional aceptable por un costo de \$ 22.000,00.

Dando un plazo de 15 años, con un interés anual de 8%, y sin cuota inicial, se permitiría una amortización mensual de \$ 243,00. Según las modalidades de consumo del pueblo colombiano la vivienda implica un gasto equivalente al 25% del valor salarial; manteniendo estos patrones, la solución propuesta sería aplicable a familias con un ingreso de \$ 972,00 mensuales.

ANEXO I

EL PROGRAMA DE VIVIENDA POPULAR EN COLOMBIA

DESARROLLADO POR EL CIAS

Basados en las experiencias logradas en diversos países latinoamericanos por el Servicio Latinoamericano de Vivienda Popular -SELAVIP- y en varios estudios sociológicos, el Centro de Investigación y Acción Social -CIAS- ha diseñado y experimentado diferentes modelos, como intento de solución al problema de la vivienda popular, teniendo en cuenta que cualquier solución debe contemplar los siguientes principios:

- 1) Debe acomodarse al nivel de ingreso de las clases populares, por lo tanto el precio de la unidad de vivienda (sin lote) no debe exceder de \$ 12.000, pagaderos dentro de un sistema de crédito a mediano y largo plazo.
- 2) Debe ser evolutivo y flexible para que se adapte a la naturaleza flexible y evolutiva de la familia.
- 3) Debe ajustarse al nivel cultural de los usuarios y por medio de un sistema progresivo evolucionar rápidamente hacia una vivienda conformada que se acomode a las necesidades y capacidades.
- 3) Debe ser integral, o sea, que debe contemplar soluciones también en el campo educacional, ocupacional, social y cultural.

Las características de la solución encontrada son las siguientes:

Costos

Dado el bajo ingreso de los destinatarios, el costo ha sido el principal determinante:

Modelo No.

15	(3 personas, 14 M2),	precio de venta	\$ 4.500,00
20	(4 personas, 20 M2),	precio de venta	\$ 6.950,00
25	(6 personas, 27 M2),	precio de venta	\$ 8.950,00
35	(8 personas, 34 M2),	precio de venta	\$ 10.950,00

Dimensiones

Las medidas de los modelos han sido cuidadosamente estudiadas con el objeto de lograr un dimensionamiento que responda a las necesidades elementales de los usuarios y un máximo aprovechamiento del espacio.

Materiales

Piso: una plancha de cemento afinado, o madera, construido por el comprador.

Paredes: una lámina de asbesto-cemento de 8 mm. de espesor, incombustible, térmica y muy resistente, va clavada a una estructura de madera de roble previamente inmunizada e impermeabilizada.

Cubierta: Eternit de 6 mm. de espesor (tipo Ondulit 27 M).

Sistema Operacional

Un módulo básico de 2.00 X 1.20 Mts., permite la ampliación indefinida de los diferentes modelos, según las necesidades y posibilidades económicas de las familias. Los paneles, fácilmente transportables, son entregados en el taller a los compradores, quienes los transportan a los lotes donde son ensambladas las viviendas. Un operario del taller se traslada al sitio y con la colaboración del dueño y otro ayudante, arma la casa en 3 horas.

Seguimiento de las familias

En coordinación con el CIAS trabajan otras personas quienes se encargan entre otras cosas de mantener un contacto continuo con las familias para procurar el mejoramiento social a los habitantes de los barrios populares.

Organización comunitaria

El programa de vivienda se desarrolla paralelamente al trabajo del CIAS de organización de la comunidad. En este momento están funcionando cinco empresas comunitarias urbanas y se espera poder ayudar positivamente a la organización de diferentes barrios en forma comunitaria.

Realizaciones Hasta Julio de 1974

Investigación

El equipo investigativo de CIAS ha realizado estudios tendientes a cuantificar y determinar el problema habitacional midiendo su incidencia en el desarrollo colombiano y buscando al mismo tiempo posibles líneas de solución. Para

lograr los actuales diseños fue necesario hacer estudios de las necesidades de la familia marginada, su comportamiento dentro del proceso de urbanización, un estudio de materiales en busca de los más apropiados y económicos, y por último, un diseño arquitectónico de construcción modular que permite posteriores evoluciones según las necesidades y circunstancias de cada caso.

Después de experimentar con varios tipos de material, desde abril de 1974 se utiliza lámina de Eternit de 8 mm. de espesor, más resistente y totalmente incombustible e impermeable. Los nuevos modelos han tenido una aceptación aun mayor que los anteriores. Actualmente fabricamos 3 casas por día.

ANEXO II

FRAGMENTOS DEL DOCUMENTO DE LA CONFERENCIA

EPISCOPAL FRANCESA "LA ESPECULACION CON

BIENES RAICES EN EL MEDIO URBANO"

¿Se puede aceptar la especulación con bienes raíces?

La especulación con los bienes raíces se ha convertido en un grave problema debido a los beneficios disparatados que ella procura a las personas y a los efectos sociales que ella provoca.

Beneficios ilegítimos de las personas.

La mayor parte de las veces, los beneficios obtenidos

por los diversos agentes de la especulación son ilegítimos, porque:

1. Estos beneficios no corresponden a un servicio real. La plusvalía recuperada no corresponde ni a un esfuerzo de los agentes, ni a una inversión, ni a mejora alguna del terreno. Es una simple renta de situación: o sea, se aprovechan de la suerte de poseer lo que otros están prontos a pagar a cualquier precio.

2. Los fondos públicos son puestos al servicio de los particulares para su propio provecho. Estos beneficios son aún más ilegítimos cuando la renta no es fruto del azar, sino que ha sido provocada artificialmente al crear condiciones que permitan desarrollar la especulación. Esto se produce cuando se saca partido de inversiones públicas por realizarse o en las cuales no se ha participado, pero que dan a los terrenos una plusvalía inmediatamente aprovechada. Se produce un drenaje de las inversiones públicas en beneficio de personas privadas. El fin inmediato del servicio público no es alcanzado.

3. Estos beneficios se realizan con un bien fundamental

Hay quienes estiman que en estos beneficios existe una utilización normal de las leyes económicas habituales de nuestra sociedad. Pero es necesario subrayar que tales beneficios se realizan con un bien especial: el derecho al suelo, necesario para la vivienda y los equipamientos colectivos. La especulación en este campo es tan inaceptable como una especulación con la salud o la enseñanza que hiciera subir los precios de estos bienes esenciales para beneficio único de aquellos que en forma exclusiva pueden entregar lo que todos necesitan y a lo cual todos tienen derecho.

4. Estos beneficios no son justificados por el derecho de propiedad.

El proponer una limitación a los derechos de los propietarios, de tal manera que ellos no lucren sin freno alguno con sus bienes, no es un atentado intolerable al derecho de propiedad. Lo intolerable es el carácter absoluto del derecho de propiedad. Hoy día, en un momento en que el terreno para construir se ha hecho escaso, ya no es viable el sistema jurídico de propiedad codificado hace 150 años. Además, tal como lo ha recordado el Concilio, lo primero en la tradición judío-cristiana es el destino universal de los bienes: están destinados al servicio de todos y nadie debe ser desprovisto de un bien fundamental. En efecto, cuando la Iglesia recuerda la legitimidad de este derecho (de propiedad), lo hace siempre recordando el carácter social que este derecho posee. El bien de la sociedad tiene prioridad sobre el derecho de propiedad individual, cada vez que éste impide la realización de objetivos esenciales para ella. El derecho de propiedad de una minoría está subordinado al derecho de la vivienda para todos.

Efectos sociales.

La especulación nos parece sobre todo inaceptable por sus efectos sociales.

La especulación llega a favorecer a los más favorecidos. Como se ha visto, llega a una política de la vivienda que favorece a los ya más favorecidos y castiga pesadamente a los demás. De este modo, crea una política absolutamente injusta.

La especulación con los bienes raíces pone de manifiesto una renuncia del Estado a su responsabilidad en la me-

dida en que se muestra incapaz de dominar un proceso cuyos daños son, no obstante, ampliamente reconocidos. Al dejar que las cosas se desarrollen al antojo de la iniciativa anárquica de los propietarios -quienesquiera que sean- movidos por la preocupación de obtener el mayor provecho posible, el Estado renuncia a ejercer su responsabilidad y no cumple la función que se espera de él deja que se creen poderes de hecho, los cuales imponen a la colectividad una política que ella no ha deseado. "El poder de los propietarios de bienes raíces se ha transformado en un Estado dentro del Estado".

Sería anormal que el Estado se desinteresara de este dominio: el Estado no puede renunciar a tal responsabilidad, pues se trata de un bien fundamental. Corresponde a su misión el velar por asegurar a todos el derecho a la vivienda. Esto no quiere decir necesariamente que lo tome directamente a su cargo y que la vivienda se transforme en un servicio público tal como los ferrocarriles o la educación, sino que, al menos, lo controle en forma estricta. El Estado ha reconocido siempre su misión de velar por la calidad de la vivienda. Todo un arsenal legislativo y reglamentario determina normas de higiene, ventilación, medio ambiente, que deben respetar las construcciones. ¿Por qué, entonces no podría haber un control estricto del mercado de bienes raíces?

Las responsabilidades de los cristianos.

Primero se trata de una responsabilidad no privativa de los cristianos. No se necesita ser cristiano para estar de acuerdo con lo antedicho. Numerosas personas y grupos de todos los horizontes no han esperado hasta hoy para decir esto mismo en forma clara. Las medidas para poner remedio a la situación actual generadora de las injusticias que hemos mencionado están aún por perfeccionarse o inventarse. Su

puesta en práctica supone, de parte de los ciudadanos y de los responsables políticos, una renuncia efectiva a ciertos intereses y entraña cambios de estructuras. En efecto, no hay que engañarse: las soluciones individuales a las prácticas inspiradas por una moral individual -por ejemplares que ellas sean- son insuficientes. Sólo al nivel de una ética y de una práctica políticas -que conciernan a la vez a los poderes públicos, las instituciones, los grupos particulares y los individuos- es donde hay que encontrar las vías y medios. Sin embargo, tal afirmación no debe servir para mantener una coartada. Precisamente sería una coartada el prórrogar o justificar las prácticas actuales bajo el pretexto falaz de que toda acción individual es nula y sin valor hasta que el "sistema" no haya sido realmente cambiado.

Los cristianos no pueden librarse de esta responsabilidad, si desean ser hoy en día, auténticamente cristianos.

La Iglesia cree que debe recordar a sus cristianos sus responsabilidades en este aspecto, porque le parece que hay en ello una urgencia muy especial: una urbanización anárquica y finalmente injusta se está llevando a cabo y seguirá adelante, si el problema de la especulación con los bienes raíces no se plantea y resuelve de modo satisfactorio.

No puede llamarse auténticamente cristiano quien acepte como cosa natural una situación que llega a graves injusticias y si no cuestiona aquella parte de sus entradas y de beneficios que ha sido restada a las necesidades esenciales de los demás. Un cristiano no puede afirmar que ama a sus hermanos, si acepta una situación que llega a aplastar aún más a los pobres.