

Capítulo I

LA ESTRUCTURA VIGENTE DE PRODUCCION Y FINANCIACION DE VIVIENDA

Un elemento indispensable para abordar el exámen de la política de vivienda del actual gobierno, es la comprensión de los rasgos más importantes de la estructura de producción y financiación de vivienda que este gobierno encuentra. Para ello es necesario remontarse a la década de los setenta durante la cual esta estructura se crea y se consolida, y detenerse especialmente en el llamado "Sistema UPAC", que es su pieza central. En este capítulo examinaremos en primer lugar el sentido general de la implantación de este sistema, y en segundo lugar, cuáles han sido sus resultados en sus primeros diez años de operación.

A- EL SISTEMA UPAC Y LA POLITICA DE RENTABILIZACION DE LA RAMA DE PRODUCCION DE VIVIENDA

La actual estructura de producción de vivienda emerge de un claro propósito de política: el de transformar el papel de la rama de producción de vivienda, el cual hasta el momento consistía en lo fundamental en un engranaje del mecanismo de reproducción de la fuerza de trabajo, y que de ahora en adelante se intenta convertir en una esfera privilegiada de acumulación de capital (1).

(1) JARAMILLO, Samuel. *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*, Bogotá, CEDE-UNIANDÉS 1981.

18 S. Jaramillo

Esta mutación, que tiene lugar, en los comienzos de la década de los años 70, durante el gobierno del Presidente Pastrana Borrero, responde a transformaciones muy profundas tanto en el modelo general de acumulación en el país, como en las relaciones entre las clases sociales, en particular entre las fracciones dominantes.

El gobierno anterior al del Doctor Pastrana Borrero, que fue presidido por el Doctor Carlos Lleras Restrepo entre 1966 y 1970, constituyó el punto culminante y a la vez de crisis de un esquema de acumulación centrado en la producción industrial, y en el cual la fracción de la burguesía ligada a este sector productivo ocupaba un lugar privilegiado. Este modelo había girado alrededor del denominado "Procesos de sustitución de importaciones", en el cual se localizaban los esfuerzos en el reemplazo por parte del capital industrial local, de las importaciones manufactureras destinadas al mercado interno. Sin embargo, a finales de los años 60 este esquema daba claras muestras de agotamiento. El gobierno de Lleras se propuso superar este obstáculo mediante una estrategia doble: intentado abrir un nuevo frente de la producción local hacia el mercado externo, y tratando de eliminar las principales barreras que estaban frenando la ampliación del mercado interno. Para lograr estos dos objetivos estratégicos, el gobierno de Lleras se embarcó en una serie de audaces empresas de transformación institucional y de relaciones entre las clases: entre ellas mencionemos como puntos destacados, una decisiva profundización de la Reforma Agraria, una Reforma Administrativa y laboral, y un conjunto de estímulos a las exportaciones diferentes del café.

Estos proyectos de cambio generaron sin embargo una agudización de las contradicciones sociales y una abierta respuesta de diferentes grupos implicados. En primer lugar entre los sectores populares, como los obreros sindicalizados y los trabajadores del Estado que veían deteriorarse sus condiciones; los campesinos que fueron organizados a raíz de la Reforma Agraria pero no veían colmadas sus expectativas despertadas por ella; pero especialmente, otros grupos

pauperizados urbanos que sufrían el azote del desempleo, el cual se agudizó de una manera excepcional. Pero también otras fracciones dominantes reaccionaron: especialmente el sector de los terratenientes tradicionales para los cuales la Reforma Agraria era una amenaza intolerable y el sector bancario, que venía desarrollándose muy rápidamente, pero que encontraba que el manejo llerista del Estado lo subordinaba a los intereses del capital industrial. Esta acumulación de contradicciones desembocó en el aislamiento de la fracción llerista, incluso de sus grupos de apoyo tradicionales, que hicieron abortar una buena parte de sus iniciativas, en particular la Reforma Agraria. Pero tuvo una consecuencia de mayor envergadura; la más severa crisis de legitimidad en mucho tiempo del bloque en el poder, que llevó al borde del fracaso electoral al candidato oficial, Pastrana Borrero, frente a la oposición populista de la ANAPO, la cual supo canalizar, en una mezcla heteróclita, la inconformidad de distintos grupos populares y no populares.

La coyuntura electoral se superó difícilmente, pero después de ella sobrevinieron decisivos reacomodamientos de las fracciones integrantes del "bloque en el poder": la burguesía industrial fue desplazada de su posición hegemónica y en su reemplazo emergió una sólida alianza entre la propiedad territorial y la pujante burguesía bancaria. Como es de esperarse, este relevo significó un brusco viraje en el manejo de la política estatal, de manera que ésta atendiera en forma privilegiada los intereses fraccionales de los nuevos grupos hegemónicos, y que permitiera enfrentar las dificultades, coyunturales tanto en lo que se refiere al proceso de acumulación, como de integración de los sectores populares.

Este viraje se plasmó en el Plan del Gobierno de Pastrana que se denominó "Las Cuatro Estrategias", en el cual se van a explicitar, entre otras cosas, el cambio en el manejo del sector vivienda. En "Las Cuatro Estrategias" se protocoliza la liquidación de la Reforma Agraria, y su reemplazo por una línea de desarrollo agrario basado en el gran capital. Se continúa con la exploración de mecanismos que incentiven las

exportaciones. Y se propone el sector de la construcción urbana como sector líder. Examinemos este último, que es lo que aquí más nos interesa.

Reviviendo antiguas tesis del Profesor Lauchlin Currie, el gobierno de Pastrana planteó que una estrategia de centrar la acumulación de capital en la rama de la construcción urbana era especialmente adecuada para las circunstancias por las que atravesaba el capital. En primer lugar, es un sector que absorbe una gran proporción de empleo con respecto al monto de la inversión, y un empleo con un fuerte componente sin calificación. Esto era especialmente oportuno, pues como hemos mencionado, el muy alto desempleo urbano parecía ser uno de los más importantes factores de la crisis de legitimidad de los grupos gobernantes. Esto debería acentuarse ante las nuevas políticas agrarias que se habían iniciado, de las cuales podría esperarse que aceleraran la migración rural-urbana. En segundo lugar, la construcción es un sector que consume una baja proporción de materias primas importadas, circunstancia especialmente significativa en un momento de penuria de divisas. Además la rama está conectada con una variada gama de sectores industriales, lo cual hace suponer que el efecto multiplicador de las inversiones en construcción tendría una amplia irrigación, en el sistema económico. Pero tal vez la característica más importante que se destacaba de la construcción era la sensibilidad de su ritmo de actividad frente al manejo macroeconómico, lo cual permitía pensar en ella precisamente como sector "líder", es decir, como sector que induzca el crecimiento en el ritmo de acumulación general. Como sustento de este convencimiento se aducía la existencia de una muy considerable demanda solvente pero no satisfecha, a causa de los esquemas previos de financiamiento del sector. Ciertas medidas gubernamentales en ese eslabón, se decía, desencadenarían un pujante crecimiento del sector construcción, que se transmitía rápidamente al conjunto de la economía.

Existía otra circunstancia no explícita que sustentaba la escogencia del sector construcción, y más particularmente de la

producción de vivienda como frente prioritario de acumulación. Este es un sector productivo que depende en forma particularmente estrecha de la financiación (y no sólo de la prefinanciación, sino y de manera muy intensa, de la post-financiación), y donde el capital prestatario participa en mayor medida del excedente generado. Apoyar este sector, y convertirlo, como veremos, en un renglón privilegiado de acumulación capitalista, era una manera de fortalecer la acumulación de uno de los nuevos socios hegemónicos en el bloque de poder: el capital bancario.

Dentro de esta lógica, no es sorprendente que la nueva política sobre el sector se centrara en una reforma del sistema financiero imperante hasta ese momento, y su reemplazo por lo que entre nosotros se conocerá como Sistema UPAC. Este tuvo dos características fundamentales: la primera de ellas la introducción de un mecanismo de “indexación” de los ahorros. Esto consiste en que los depósitos van aumentando automáticamente con el ritmo general de inflación (lo que se conoce como “corrección monetaria”), y además reciben un interés nominal adicional. Con ello se buscaba garantizar una tasa de interés real para el ahorrador, y atraer un volumen considerable de recursos para el sector. La otra característica decisiva del sistema, y que por lo general es menos destacada, es la privatización de la función de canalización de este ahorro. Antes ésta era asumida fundamentalmente por el Banco Central Hipotecario, el cual —en su calidad de entidad semiestatal— estaba bajo el control directo del gobierno. En el nuevo sistema él va a ser reemplazado por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), entidades privadas que operan sobre la base de maximizar sus ganancias.

Aunque la política de vivienda del gobierno de Pastrana y de sus sucesores se apoyó además en otros instrumentos complementarios que mencionaremos en su momento, el sistema UPAC, repetimos fue su engranaje central. Miremos cuál ha sido su balance después de un decenio de operación (el UPAC empezó a funcionar en octubre de 1972).

B- LOS EFECTOS DEL SISTEMA UPAC

1. Aumento en el volumen de la captación de ahorros destinados a la edificación e introducción de fuertes fluctuaciones

El Sistema UPAC tuvo un fuerte impacto en las prácticas de ahorro del país, impacto que trasciende el campo estricto de la vivienda y la construcción. El mecanismo de la indexación atrajo un gran volumen de ahorradores; parece ser que no solamente reorientó a agentes que depositaban sus fondos en otros papeles, sino incluso que canalizó ahorro que antes no pasaba a través del sistema financiero institucional, y probablemente indujo a acrecentar el volumen del ahorro global. Lo cierto es que muy pronto los depósitos en UPAC estabilizaron su participación en el ahorro voluntario total del país, en alrededor de un 20 o/o.

En lo que respecta a los fondos destinados a la vivienda, el UPAC alcanzó rápidamente una participación privilegiada. En lo que atañe a la financiación de la construcción privada el UPAC pasó a ser la pieza fundamental, desplazando a los fondos tradicionales del BCH. Si antes de 1972, el BCH copaba alrededor del 75 o/o de estos fondos (el resto eran bancos privados), con la creación de las CAV, éstas logran una participación promedio del 65 o/o. La del BCH, en cambio quedó cerca del 10 o/o, mientras la banca privada se estabilizó en el 25 o/o.

Sin embargo el sistema UPAC introduce fuertes oscilaciones en el volumen de estos recursos, que repercuten como es de esperarse en la actividad real. A diferencia de los fondos captados previamente por el BCH, que en buena parte eran inversiones forzosas o recursos atraídos con incentivos ligados a la posibilidad de obtención de préstamos para los ahorradores, las CAV introducen una especial sensibilidad de sus recursos captados a la remuneración ofrecida (1).

(1) Se discute, sin embargo, que este comportamiento siga teniendo tanta validez en los últimos tiempos. Ver **INFRA**, Capítulo III.

Este último factor, de acuerdo a la normatividad del sistema, está controlado por el Estado (quien define la magnitud de la "corrección monetaria"); esto hace que el sector sea especialmente susceptible a los manejos generales de política monetaria del país, lo que agrega un elemento más a la tradicional vulnerabilidad del sector frente a oscilaciones de otras condiciones de producción o circulación. De hecho, esto se ha manifestado durante el último decenio en profundas fluctuaciones del volumen de recursos disponibles por los CAV.

2. Penetración de las relaciones capitalistas en la rama y concentración de capital

Previamente a la implantación del Sistema UPAC, una de las características de estructura de la producción de vivienda era la debilidad relativa de los promotores propiamente capitalistas, quienes incluso en el rango de la demanda solvente debían convivir con formas de producción más atrasadas como la producción por encargo (1). El sistema UPAC significó un avance decisivo de la promoción capitalista sobre estas modalidades alternativas de producción de vivienda. Y eso, fundamentalmente, a partir de una política en el manejo de los CAV, que hicieron una discriminación sistemática en el otorgamiento de sus préstamos a favor de operaciones que alimentaron los procesos de acumulación controlados por ellas mismas, como por lo demás, era de esperarse. La celeridad de este avance en las relaciones capitalistas fue muy notable, y además, parece haber homogeneizado la estructura de la producción en las distintas ciudades, las cuales habían tenido historias muy diferentes, y hasta el comienzo del

(1) "Esta forma de producción está caracterizada por el hecho de que quien ejerce el control económico directo de la producción es el mismo 'usuario final', mientras que quien detenta el control técnico es un agente distinto, al que denominaremos 'constructor', quien opera sobre la base de explotar trabajo asalariado".

JARAMILLO, Samuel. *Producción de vivienda y Capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá, Ed. CEDE Universidad de los Andes 1981.

UPAC, perfiles muy diversos. Indagaciones de Samuel Jaramillo muestran que el peso de la promoción capitalista en la producción privada legal de vivienda, pasa en Bogotá del 59 o/o de la inversión en 1970 al 78 o/o en 1977 (1). En Medellín, para las mismas fechas pasa del 20 o/o al 74 o/o (2) y en Cali, del 9 o/o al 72 o/o (3).

Pero este notable avance de las relaciones capitalistas en la rama, que le otorga un peso definitivo en la producción para la demanda solvente, viene acompañado de otro proceso igualmente veloz: el de la concentración de capital. Este fenómeno, que es consubstancial al desarrollo capitalista, opera más lentamente en la producción de vivienda. El hecho de que importantes elementos de la acumulación escapen al control del capital individual (postfinanciación, acceso a la tierra, etc), hace que las ventajas del gran capital sobre el pequeño se amortigüen, de tal manera que el impacto de las crisis y de la competencia sobre capitales modestos y atrasados técnicamente, es mucho menos intensa. En el caso específico del contexto colombiano, anterior a los años 70, esto se subrayaba con el manejo de la política de vivienda en especial de la crediticia del BCH, que explícitamente intentaba desconcentrar los préstamos (y que incluso prestaba a agentes no capitalistas como los usuarios de vivienda por encargo).

El sistema UPAC se va a constituir en el factor decisivo de acumulación desigual a favor del gran capital, que estaba ausente en la estructura anterior. Y esto sobre la base del carácter privado que adquieren las CAV, que permite la fusión de los canalizadores de ahorro y los grandes constructores. Los grandes promotores ligados a las fuentes financieras no sólo pueden crecer con mayor velocidad en los períodos de auge, sino que en momentos de restricción del crédito se

-
- (1) JARAMILLO, Samuel. *Ibidem*.
 - (2) JARAMILLO, Samuel. *Evolución de la estructura de producción de vivienda en Medellín*. CEDE 1983.
 - (3) JARAMILLO, Samuel. *Formas de producción de vivienda en Cali*. CEDE 1984.

encuentran mucho mejor resguardados que el pequeño capital. Incluso, como veremos, en estas fases de penuria de crédito los grandes constructores han tenido la posibilidad de imponer precios de monopolio, lo cual ha elevado los beneficios y acelerado su ritmo de acumulación.

Desde esta perspectiva, la estructura de la producción se modificó radicalmente: los agentes dominantes tienen ahora no sólo el carácter de capitalistas, sino de grandes capitalistas integrados a los grupos monopólicos del país.

3. Desviación de la producción hacia la vivienda de lujo y elevación general de los precios del espacio construido

La existencia de una considerable demanda solvente pero no satisfecha, uno de los presupuestos de la estrategia de refuerzo de la construcción, se confirmó plenamente. Unido esto al carácter propiamente capitalista de los agentes dominantes en el sector, determinó que el grueso de la actividad constructora se orientara hacia los grupos de ingresos elevados. Esta tendencia, que a los diseñadores de la política no tomó por sorpresa, y que incluso fue propiciada por ellos, se vio acentuada por dos circunstancias: una de ellas, una extraordinaria ampliación horizontal de la demanda solvente, concomitante con el flujo masivo de recursos para ciertos grupos que hicieron grandes ganancias con fenómenos como la llamada "bonanza cafetera" y el auge de la exportación clandestina de estupefacientes. El impacto sobre la demanda de vivienda de lujo (y en general de bienes raíces), fue mucho más que proporcional al crecimiento de estos ingresos, pues las transacciones de este tipo ofrecen magníficas oportunidades para legalizar dineros ilícitos. Surgió así un considerable contingente adicional de compradores de viviendas de lujo, que estaban dispuestos además a pagar por ellas casi cualquier precio, la otra circunstancia que complementó la anterior, fue la ya mencionada naturaleza monopólica de los agentes dominantes en el sector: especialmente en épocas de restricción del crédito, ellos pudieron imponer precios de monopolio que elevaron considerablemente el precio de la vivienda.

Es importante señalar, en primer lugar, que este encarecimiento de la vivienda no se limitó a los estratos de mayores ingresos. Ante el desabastecimiento de viviendas nuevas para otros grupos, éstos tuvieron que ir resignándose a pagar precios elevados que fueran compatibles con las elevadas ganancias que los agentes promotores podían realizar en las viviendas de lujo. De esta manera el encarecimiento de la vivienda se extendió al conjunto de los consumidores, la mayoría de los cuales tuvo que elevar la proporción de sus recursos dedicados a la vivienda, y muchos de ellos se vieron excluidos de la demanda solvente.

En segundo lugar hay que advertir que esta elevación de precios no se limitó al producto final, sino que se extendió a alguno de sus "insumos", si cabe la palabra para estos últimos. Esto es importante, porque de una parte afecta a consumidores distintos de los clientes directos de los promotores capitalistas. De otra parte, porque esto crea inercias que hacen difícil que el precio del producto final se readecúe en el corto plazo, aún cuando se debiliten las condiciones en este mercado para imponer precios monopólicos. Expliquemos esto:

En principio, la posibilidad de cobrar precios de monopolio en el producto final implica que se elevan los beneficios de la promoción. Pero este magnífico negocio tiene dos llaves que no están bajo el control directo del promotor en cuanto tal: el acceso al crédito de largo plazo que post-financie las viviendas, y la disponibilidad de terrenos. Los agentes que controlan estos dos últimos eslabones van a entrar a disputar estas ganancias extraordinarias del promotor mediante la elevación del "precio" del acceso a la condición que cada uno de ellos controla: es decir mediante un alza en el interés y en el precio del suelo.

A menudo se acusa al sistema UPAC de elevar la tasa de interés y por lo tanto de encarecer la vivienda. Pero el responsable de este efecto no es propiamente la indexación como usualmente se piensa. Aunque este sistema implica una carga

financiera sobre los préstamos mayor de la que imperaba con los fondos tradicionales del BCH, de hecho el interés oficial cobrado es sensiblemente menor que el del mercado, e incluso durante algunos períodos su costo en términos reales era muy cercano a 0. Pero existe otra vía para elevar el interés: el de exigir al constructor ciertas “contraprestaciones”, como se les llamó, que encarecían extraordinariamente estos préstamos de manera subrepticia. Estas artimañas fueron muy variadas: exigir el depósito de parte de la suma prestada en cuentas sin interés de la Corporación (mientras el constructor debía abonar intereses por la totalidad), pago anticipado de intereses y retraso “voluntario” de desembolsos, permanencia intencional en períodos de mora, etc. Distintos cálculos señalan que el interés efectivamente cobrado, a finales del 82, era entre 60 y 65 o/o anual, cuando lo legal era no más del 30 o/o (1).

Este margen era incorporado al precio de la vivienda elevándolo significativamente. Su participación sobre el precio final, según los cálculos mencionados, superaba el 12 o/o, excluyendo la tasa legal y el interés del comprador. Aún así, el margen de beneficio del promotor seguía siendo muy considerable (sin contar que, como hemos dicho, usualmente promotor y prestamista eran un mismo agente).

Los precios del suelo también se elevaron en forma muy abrupta. Con frecuencia esto significó que los grandes promotores podían desarrollar prácticas de reservas de tierra de largo plazo, y contaban con la capacidad de inversión necesaria para manipular la división social del espacio, obteniendo ganancias muy considerables con la valorización de sus terrenos (aunque los vendieran construidos). Es de anotar que la elevación del precio del suelo afecta además a los usuarios de la vivienda producida por encargo (siendo este posiblemente

(1) Contamos con cálculos fidedignos sobre varias corporaciones y promotores en la fecha mencionada, que arrojan esta cifra. Ver denuncias del Senador Ernesto Rojas Morales, **EL ESPECTADOR** 9.2.84.

un factor adicional para el estancamiento de esta forma productiva) y sobre todo, a los del ICT y la autoconstrucción.

La transmisión de esta inflación de precios vía beneficios a agentes previos al constructor, dificulta que el precio del producto final se adapte prontamente a variaciones en las condiciones del mercado del bien final que restrinjan la posibilidad de cobrar precios de monopolio: si los prestamistas y terratenientes son distintos al promotor, querrán seguir cobrando durante un período adicional sus tarifas; si están fusionados, querrán cobrárselas a otros promotores.

4. Estancamiento del ritmo de la producción y atraso productivo

Podría pensarse que los efectos anteriormente mencionados son costos concomitantes con un proceso de "modernización" de las relaciones productivas, y que ellos estarían compensados con efectos positivos muy considerables: en particular un aumento sensible en la producción que significara progresos significativos en la satisfacción de las necesidades de vivienda, que multiplicara los empleos en la rama y que jalonara la actividad económica general, estos dos últimos, objetivos explícitos de quienes idearon el sistema. No creemos en la inevitabilidad de las secuelas atrás evocadas en un proceso de introducción de las relaciones capitalistas en la rama; otras experiencias así lo muestran. Pero concediendo esto a la discusión, nos encontramos con un hecho sorprendente: esta contraprestación de un crecimiento sostenido y apreciable de la actividad constructora, no apareció por ninguna parte. La serie de la actividad anual, medida en área construída, adquiere a partir del funcionamiento del UPAC una fluctuación muy acentuada, pero la tendencia de largo plazo muestra un estancamiento. Por otro lado, la participación del sector en el PIB no evidencia cambios significativos en estos años. *

* Ver capítulo VI

Varias son las raíces de este resultado. Uno de ellos, la dependencia estrecha de la actividad constructora de los fondos canalizados por el UPAC. En parte por manejos de las autoridades monetarias, en parte por limitaciones estructurales del sistema, los fondos disponibles efectivos del UPAC han tenido oscilaciones muy bruscas y su crecimiento de largo plazo, después del “boom” inicial, ha sido muy modesto. En segundo lugar, de nuevo el carácter monopólico de los agentes: una buena parte de los fondos prestables van a alimentar las sobreganancias de promotores, prestamistas y terratenientes, quienes no tienen un interés especial en maximizar la traducción de estos fondos en actividad productiva real. Finalmente, la contracción de la acción promotora directa del Estado en vivienda social. El cambio de estrategia global en el modelo de acumulación implicó una restricción en los gastos estatales destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo, en particular los que implicara subsidios. El ICT, y los otros organismos gubernamentales encargados de producir vivienda popular sufrieron intensamente las consecuencias de esta política, ya que sus fondos en términos reales se estancaron e incluso disminuyeron. Teniendo en cuenta la no despreciable participación de estas entidades en la producción de vivienda global, su debilitamiento contribuyó al estancamiento de la actividad en su conjunto.

Otro resultado esperable que tampoco se concretó, fue el avance técnico del sector, que presumiblemente debería acompañar al fortalecimiento en el de las relaciones capitalistas. La desconexión casi total entre eficiencia productiva y el volumen de ganancias, las cuales dependían más bien del acceso a la financiación y el control de los terrenos, llevó a una iniciativa muy débil en este campo por parte de los promotores privados. La muy baja remuneración de la mano de obra del sector también ha contribuido poderosamente a este hecho. Las penurias del ICT, organismo que en el pasado había desarrollado importantes actividades de investigación y experimentación en técnica y en diseño, agravaron la situación. Indudablemente el atraso productivo consecuente incrementó el encarecimiento de la vivienda.

5. Agudización de la penuria de vivienda popular

Otro de los efectos más importantes de la estructura de producción y financiación de vivienda que se organiza alrededor del UPAC, es el muy severo deterioro de las condiciones de vivienda de los grupos populares. Hemos visto cómo la producción legal privada, dominada por la promoción capitalista, se orienta drásticamente hacia la vivienda de lujo, encarece apreciablemente el precio de su producto final y estanca el volumen de su actividad. Los estratos populares menos que nunca pueden esperar hacer parte de su demanda solvente. Por otro lado, el ICT ve paralizar sus recursos, mientras se fortalecen algunas barreras a su actividad, como, es entre otras, la elevación de los precios del suelo y la dificultad de conseguir terrenos. Pero incluso la autoconstrucción espontánea, de la que tradicionalmente se espera que absorba una buena parte del déficit de vivienda popular, da muestras de desfallecer. Ella sufre de manera particular los efectos del alza de la renta territorial, de la caída en los ingresos de los grupos populares y en la disponibilidad de fuerza de trabajo no vendido, estas dos últimas, tendencias reconocidas en las condiciones laborales de los estratos de bajos ingresos en el decenio de los 70. La confluencia de estos procesos llevó a una creciente acumulación del déficit habitacional de los sectores populares, el aumento del hacinamiento y la proliferación del inquilinato y el subarriendo en deplorables condiciones de alojamiento.

Son estos, a grandes rasgos, los perfiles estructurales del sistema de producción y financiación de vivienda que hereda el gobierno de Betancur.

Capítulo II

CAMBIO DE RUMBO EN LA POLITICA DE VIVIENDA Y COYUNTURA ECONOMICO-POLITICA

A- LAS CIRCUNSTANCIAS DEL VIRAJE EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Como hemos visto, la estructura de la producción de vivienda en Colombia tiene unos rasgos bien definidos a partir de la introducción del sistema UPAC en 1972, hasta el momento en que se inaugura el gobierno de Belisario Betancur en 1982. Durante estos diez años se suceden tres gobiernos, los cuales, en contraste con grandes diferencias en otros campos, guardan una gran continuidad en el manejo de la política de vivienda; al margen de ciertos matices que obedecen sobre todo a circunstancias coyunturales diferenciales, parecen compartir los mismos criterios básicos para orientar sus acciones sobre el sector.

Tal vez el criterio más decisivo en este sentido es el principio que ilumina las acciones estatales más importantes, y que consiste en intentar asegurar el carácter de la producción de vivienda como una esfera destacada en la acumulación de capital, y más específicamente del gran capital. Frente a ello, otros objetivos posibles de la política ocupan un lugar bien subordinado, y en particular, la preocupación por amortiguar la penuria de vivienda de las capas populares, no recibió en esas tres administraciones sino una atención muy marginal.

Es cierto que existen algunas discrepancias en la jerarquía que se le da a esta esfera dentro de la estrategia global de acumu-

lación de capital: mientras que el gobierno del Presidente Pastrana confiaba en que la producción de vivienda podría jalonar a largo plazo la acumulación general, los gobiernos de los Presidentes López y Turbay le concedían un alcance relativamente menor. También existían diferencias en las percepciones sobre el impacto del sistema de producción de vivienda moldeado por el UPAC sobre el conjunto de la economía: en particular, durante las administraciones liberales se estimó que él introducía presiones inflacionarias de consideración. En la medida en que estos gobiernos tuvieron que afrontar problemas muy serios en este sentido, involucraron dentro de su estrategia económica global, que fue de tipo contraccionista, una serie de medidas que modificaron en algo el funcionamiento del sistema UPAC. Pero nunca estuvo en cuestión que el sentido de la acción de Estado en la construcción estuviera fundamentalmente orientado a favorecer una fuerte acumulación en el sector, y las modulaciones en esta dirección obedecían a arbitrajes de tipo coyuntural para enfrentar dificultades globales. Nunca se pensó en transformar o afectar el rasgo central de esta estructura, el encadenamiento entre los agentes promotores de vivienda y canalizadores del ahorro, que marca la dinámica del sistema bajo un signo claramente monopólico. Y se respetó la trayectoria impuesta al sector por este elemento, que desembocó, como hemos visto, en una acelerada concentración de capital, el encarecimiento de la vivienda, la desviación de la producción hacia los estratos más altos de la demanda, la agudización de la penuria de vivienda de las capas populares, entre otros efectos, y cuyo desenvolvimiento siguió un proceso sin interrupciones durante los tres períodos presidenciales de referencia.

Sin embargo, el gobierno del Presidente Betancur se plantea, aparentemente, serias reconsideraciones sobre este "continuum" y anuncia transformaciones de envergadura que constituyen un quiebre indudable en el manejo gubernamental de este sector. Para comprender las raíces de este viraje, es necesario examinar las características de la coyuntura, las cuales convergen, por lo menos desde tres niveles diferentes, para presionar una modificación apreciable en el manejo de la po-

lítica de vivienda. Estos tres niveles son, a nuestro juicio, los siguientes: la coyuntura económica general, la coyuntura particular de la rama y la coyuntura socio-política por la que atravesó el país en ese momento.

1. La coyuntura económica general

El rasgo dominante de la coyuntura económica general en el año 82, momento en el cual se cristalizó el cambio de rumbo en la política de vivienda, fue el ingreso en una fase de desaceleración del ritmo general de acumulación, e incluso, de franco estancamiento. La ilustración más elocuente de esto la da la continua caída de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, que de un promedio alrededor del 6.0 o/o entre 1970 y 1979, desciende en 1980 al 4.0 o/o, en el 81 al 2.5 o/o y en el 82 al 1.4 o/o.

Indudablemente, este hecho no es más que la manifestación local de la crisis de acumulación que vive el capital a nivel internacional. Incluso puede afirmarse que esta fase recesiva tardó en repercutir internamente en virtud de los precios internacionales del café excepcionalmente altos a partir de 1975, y de las exportaciones ilegales de estupefacientes, que permitieron que la demanda interna siguiera creciendo durante algunos años más. Pero el capital colombiano venía perdiendo aceleradamente mercado para sus productos de exportación, y cuando estas bonanzas excepcionales comenzaron a disiparse, la contracción comenzó a manifestarse internamente en toda su intensidad: si las exportaciones alcanzaron en 1980 alrededor de 4.000 millones de dólares, éstas descendieron a 3.000 en 1981, a 2.800 en 1982, e incluso a menos de 2.000 en 1983. Este estrechamiento en la capacidad exportadora ha sido difícil de acompañar con restricciones en las importaciones, con el consiguiente deterioro en la balanza comercial: el saldo exportaciones-importaciones en relación con P.I.B. ha venido descendiendo paulatinamente desde 1977, cuando alcanzó un 3.2 o/o del P.I.B., pasó a 2.5 o/o en 1978, 1.5 o/o en 1979, 0.5 o/o en 1980, y a partir de esa fecha comenzó a ser negativo, con -2 o/o en 1981 y -4.5 o/o en 1982.

El impacto de esta recesión ha sido particularmente severo en algunos sectores productivos como la industria y la agricultura. La primera no sólo ha perdido claramente sus mercados externos, sino incluso parte del mercado interno, pues la apertura de la economía y la cotización relativamente alta del peso ha permitido la entrada masiva de manufacturas extranjeras, para no mencionar el considerable retraso técnico de la industria local con respecto a sus competidores externos. En 1980 la industria apenas creció en un 2.3 o/o y en los dos años siguientes decreció a razón de 1.1 o/o anual. La agricultura y la ganadería también se han visto afectados por el cierre de mercados externos, por la introducción legal e ilegal de mercancías extranjeras, y por la extensión de las áreas rurales de conflicto. Entre 1979 y 1982 su actividad cayó a un ritmo de crecimiento de 9 o/o anual en valor agregado bruto real, mientras que el área cultivada descendió en un 7 o/o. El sector financiero ha sido el que ha crecido con mayor celeridad en esta época. Sin embargo una buena parte de su crecimiento ha sido alrededor de operaciones especulativas facilitadas por la política económica de los últimos años: pero este tipo de operaciones no puede extenderse indefinidamente ante un sector real de la economía que se contrae, y al igual que en otros países, por los años 81/82 se desencadenó una serie de rupturas de procesos de acumulación financiera que llegó a constituir una verdadera crisis en el sector.

Por supuesto, que los procesos así descritos tienen una fuerte implicación en la ocupación. El desempleo, cuyo volumen se había amortiguado relativamente con las bonanzas anteriores resurge en forma preocupante, alcanzando de nuevo tasas de dos dígitos en 1982, con sus esperables repercusiones en la esfera de lo político, que examinaremos más adelante.

Lo anterior se complica con el hecho de que estas restricciones se dan en un período en el cual los ingresos tributarios del Estado tienden a estancarse, y por lo tanto se amplía el déficit fiscal de tal manera que se debe renunciar a utilizar una

serie de instrumentos de gasto público para combatir la recesión. El déficit en términos de su porcentaje del P.I.B. pasa de 0.5 o/o en 1978, a 1.4 o/o en 1979, 2.6 o/o en 1980, 3.5 o/o en 1981 y 4.7 o/o en 1982. Algo similar podría decirse con respecto al ritmo de inflación que se estabiliza desde 1979 alrededor del 25 o/o sin dar muestras de ceder (1979: 28.8 o/o; 1980: 25.9 o/o; 1981: 26.4 o/o; 1982: 24.0 o/o) lo cual condiciona aún más las posibles políticas antirecesivas.

En definitiva, el capital en su conjunto requiere de una estrategia que relance el ritmo de acumulación general, y en lo posible un mecanismo que no requiriera muchos fondos públicos, que no se basara en el mercado externo (bastante cerrado), que no agravara el estado de la balanza comercial, que permitiera combatir el desempleo, y que en lo posible no tuviera muchas repercusiones inflacionarias.

2. La contracción en el sector de la construcción de vivienda

Si el ritmo general de acumulación venía reduciéndose a nivel de toda la economía, este problema ya aparecía como algo particularmente serio en el sector de la construcción, y más específicamente en la producción de vivienda.

Como puede verse en el cuadro II-1, uno de los indicadores de la actividad constructora, el área de las licencias de construcción, con sus oscilaciones, no había podido recuperar el nivel alcanzado en 1978, y su tendencia general era a la baja desde esa fecha. Esto es particularmente acentuado en el área dedicada a la vivienda.

Generalmente se menciona que por la modalidad del consumo de vivienda las crisis generales se manifiestan con anterioridad en este sector: como se trata de un bien costoso, durable y que debe pagarse a plazos, su demanda está particularmente afectada por las expectativas de ingresos de mediano plazo de consumidores. Si estas previsiones no son muy halagadoras, uno de los primeros consumos que se restringe es el de la vivienda. La temprana contracción en esta actividad,

CUADRO II - 1

**ACTIVIDAD EDIFICADORA SEGUN LICENCIAS DE
CONSTRUCCION EN 10 CIUDADES
1978 - 1982 (miles de m2)**

	Area construida Total	Indice	Area construida Vivienda	Indice
1978	5.808	100	4.888	100
1979	4.859	84	3.750	77
1980	4.653	80	3.670	75
1981	5.156	89	4.196	86
1982	5.570	96	4.279	88

FUENTE: DANE

no sería entonces otra cosa que una manifestación precoz de la fase recesiva general que ya se ha evocado. Sin embargo, es necesario detenernos un poco en el examen de la naturaleza de esta crisis, pues parece evidenciar rasgos diferenciales con respecto a las que anteriormente experimentó la rama, lo que explicaría una cierta particularidad en las reacciones de los agentes involucrados.

Como hemos dicho, la crisis de la construcción que comienza en el año 80, no es la primera que vivió la rama bajo el sistema UPAC. Por el contrario, una de las notas características de este sistema es su proclividad a introducir frecuentes oscilaciones en la acumulación del sector. Pero esta última contracción parece tener la particularidad de afectar de manera especialmente intensa al gran capital: examinemos por qué afirmamos esto.

Las contracciones de años anteriores obedecían en lo fundamental a insuficiencias en el volumen de recursos financieros que alimentaron la actividad del sector, lo cual a su vez era el resultado de decisiones de la política monetaria. Pues bien,

dada la conformación de los agentes, este estrechamiento no los afectaba a todos por igual: ya hemos visto que el gran capital, al controlar los organismos canalizadores del ahorro, tiene un acceso privilegiado al crédito. En momentos de escasez, es el pequeño capital el que sufre con mayor intensidad esta penuria. Pero hay más. En estos momentos de escasez de crédito, el mercado de vivienda queda desabastecido, lo que permite a los capitales que pueden producir el imponer precios de monopolio. De esta manera es muy probable que las contracciones anteriores no solamente no afectaran de manera igualmente severa al gran capital, sino que incluso tendían a favorecerlos: de hecho, el acelerado proceso de concentración de capital parece apoyarse precisamente en este mecanismo.

En la última coyuntura existen dos elementos nuevos que transforman la intensidad con la cual es afectado el gran capital: en primer lugar, por primera vez desde el inicio del funcionamiento del sistema UPAC, las dificultades de acumulación no parecen provenir solamente de escasez de fondos financieros sino también de insuficiencia de demanda. Este se manifestó con particular intensidad en los estratos altos de la demanda, a donde el capital se había dirigido con preferencia y donde surgieron claros signos de saturación del mercado; pero también se extendía en alguna medida a otros niveles. Esto cambia radicalmente las repercusiones de esta crisis y, a diferencia de las anteriores, se torna muy difícil trasladar sus costos a los consumidores por la vía del alza de los precios finales. De otro lado, el acelerado proceso de sustitución de agentes no capitalistas, y la concentración del capital durante estos años, llevó ya en los años 80 a un peso muy mayoritario del gran capital en la rama (1). Si en coyunturas anteriores una restricción general de hecho escondía un crecimiento muy notable de las actividades del gran capital cuando su predominio es

(1) Una constitución de esta sustitución se encuentra en: JARAMILLO Samuel. *Formas de producción de Vivienda en Medellín - CEDE, 1984.*

tan notable cualquier dificultad global no puede menos que afectarlo.

En definitiva, en el sector de producción de vivienda se atraviesa por una etapa crítica que obedece sobre todo a una demanda insuficiente, en particular en la esfera alta de la demanda, y que por primera vez afecta de lleno al gran capital que copa ya una porción muy considerable de las operaciones. Es esperable, por lo tanto, que el gran capital, con su peso específico a nivel global, desencadenara una ofensiva sobre el Estado para crear las condiciones de relanzamiento de la acumulación en la producción de vivienda, y en consonancia con las circunstancias ya anotadas.

3. La coyuntura socio-política

También en el orden socio-político existían elementos que llevaban a cambiar la manera de abordar los problemas de la vivienda. De una parte, se atravesaba por una crisis de legitimidad relativa de las formas de ejercicio del poder, y de otra, existía una reemergencia de la conciencia de la penuria habitacional entre los sectores populares, que se manifestaba ya en la esfera política. La convergencia de estos dos procesos desembocó en un poderoso determinante para cambiar el rumbo de la acción estatal en estos dominios.

Lo primero tiene que ver con el deterioro de los mecanismos de movilización de masas, sobre todo de tipo electoral, de los cuales disponían las fracciones políticas dominantes. De manera creciente, los partidos políticos tradicionales habían visto erosionar su incidencia de carácter ideológico sobre las masas y cada vez su influencia se replegaba a la que podía ejercerse a través de las cadenas de pequeños favores directos que su acceso al Estado les permitía otorgar, y que se canalizaban a través de sus respectivas maquinarias electorales. Sin embargo, el "clientelismo", como ha dado en llamarse entre nosotros este fenómeno, tiene un rango de acción que es cada vez más restringido relativamente, y sobre todo, se enfren-

ta a una serie de procesos globales como el aumento absoluto de los ingresos, la urbanización, el incremento en la educación, el desarrollo organizativo y político, que aumentan las capas y grupos menos permeables a esta modalidad de encuadramiento político. Y si bien este fenómeno tiene una trayectoria de largo plazo que abarca por lo menos las dos últimas décadas, se venía profundizando en los últimos años: la misma crisis económica llevó a los últimos gobiernos a imprimir a sus políticas una trayectoria de austeridad especialmente resentida por los sectores populares, y aún más, ante movilizaciones de masas y la reactivación de la resistencia popular (incluso armada), las medidas abiertamente represivas que se implantaron deterioraron aún más la capacidad de integración política de los partidos tradicionales.

Ante esta situación, se imponía entonces un replanteamiento en el estilo de convocatoria electoral de las formaciones políticas tradicionales. En especial se requerían estrategias para recapturar la atención de sectores enteros que habían ido quedando al margen de su influencia política. Las distintas fracciones electorales en su pugna, comenzaron a avanzar iniciativas de este género, entre las cuales deben destacarse aquellas dirigidas hacia una amplia franja de capas urbanas empobrecidas, que acusaban con particular nitidez su escepticismo ante las propuestas ideológicas de los partidos liberal y conservador, y las dificultades del clientelismo para canalizarlos electoralmente en forma significativa.

Es dentro de este contexto que cobran sentido las propuestas relacionadas con un cambio de política de vivienda popular. Como hemos visto, son estos grupos urbanos pauperizados quienes con mayor rigor habían sufrido los efectos negativos de la política de vivienda de los últimos gobiernos. La fuerte orientación de la inversión privada hacia la esfera alta de la demanda, la restricción de los fondos de los organismos estatales encargados de la vivienda social, e incluso el surgimiento de obstáculos muy serios para la autoconstrucción espontánea, condujeron a un agudo deterioro de sus condiciones ha-

bitacionales. Y en los últimos años emergieron claras manifestaciones de que esta penuria objetiva comenzaba a traducirse en la esfera de la conciencia colectiva: se multiplicaron las organizaciones populares nucleadas alrededor del problema de la vivienda, las cuales incrementaron significativamente, evolucionaron hasta su nivel de cohesión, resurgieron los conflictos agudos en torno a la posesión de la tierra urbana, etc.

No es de extrañar, por lo tanto, que las fracciones electorales, que requerían reenganchar electoralmente estos grupos, comenzaron a construir consignas en torno al problema de la vivienda popular. Por primera vez en mucho tiempo, éste se convirtió en uno de los tópicos centrales de la campaña electoral del 82, y los dos candidatos más importantes expusieron programas explícitos al respecto de manera muy destacada (un plan de vivienda popular basado en la autoconstrucción, por parte de López Michelsen, y el famoso plan de vivienda sin cuota inicial de Betancur).

Ahora bien, en el curso de la campaña electoral se pudo constatar la profunda vigencia de la penuria de vivienda popular, y la eficacia electoral de la agitación alrededor de su solución. Es bien claro que un soporte muy importante del triunfo electoral de Betancur obedeció a su habilidad en plasmar en forma convincente y aprehensible su decisión de luchar contra el déficit habitacional. En estos términos, el nuevo gobierno, una vez elegido, se encontró con un fuerte compromiso político que lo confrontaba con la necesidad de variar sensiblemente el tratamiento estatal a la vivienda que venía imperando hasta el momento, ya que si ésta fue tal vez su bandera más visible, su cumplimiento aparece como un indicador del grado de consecuencia del gobierno con sus promesas, y un punto clave de su apoyo popular.

De esta manera, distintos procesos en estos tres planos convergen hacia la redefinición de la política estatal de vivienda, cuyo planteamiento examinaremos a continuación.

B- LA REDEFINICION DE LA POLITICA DE VIVIENDA

1. Los objetivos

Una de las primeras preocupaciones del gobierno de Betancur luego de su victoria electoral, fue delinear los rasgos de su política de vivienda, que tan destacado papel había jugado en su disputa por el voto popular, y que por esa misma razón se esperaba novedosa, y con contrastes claros con la política anterior. Desde muy pronto se explicitaron los principios de la manera que el gobierno había escogido para atacar el problema, principios que van definiéndose cada vez más hasta plasmarse en el Plan Nacional de Desarrollo de Betancur, denominado "Cambio con Equidad", en el cual la estrategia con respecto a la producción de vivienda ocupa un lugar muy destacado.

Lo más innovador en la formulación de la política sobre el sector por parte del nuevo gobierno, fueron los objetivos que ésta se propone alcanzar. Estos fueron, en primer lugar, la utilización de la producción de vivienda como una palanca privilegiada para recuperar el ritmo general de acumulación reviviendo las tesis acerca de la construcción como "sector líder". En segundo lugar, la lucha con el déficit habitacional, en particular de los grupos populares. El planteamiento de cada uno de estos propósitos es nuevo en sí mismo con respecto a lo imperante en el período de inmediata precedencia: pero lo más llamativo fue tal vez su simultaneidad. Examinaremos esto con un poco más de detalle.

a. *La reactivación.* Retomando las tesis defendidas por el profesor Currie y que habían inspirado doce años antes el plan de "Las Cuatro Estrategias", se vuelve a señalar al sector de la construcción como eje para relanzar la acumulación global. Se insiste en las características de la rama que ya se ha mencionado a raíz del plan del gobierno de Pastrana, y se subrayan las coincidencias coyunturales con ese período, como son el estancamiento del crecimiento económico general, el aumento del desempleo, las dificultades cambiarias,

etc. En esto se rompe con el criterio de los dos gobiernos liberales inmediatamente anteriores que, si bien compartían con “Las Cuatro Estrategias” la idea de convertir la construcción en un campo de desenvolvimiento del gran capital, no coincidieron en la jerarquía que el gobierno de Pastrana otorgaba a la construcción. El gobierno de Betancur revalúa la noción de la construcción como punta de lanza de la actividad económica.

Sin embargo en la presentación y sustentación de este objetivo en “Cambio con Equidad” se notan algunos matices diferenciales con “Las Cuatro Estrategias” que pueden ser significativos. En primer lugar, la base del carácter anticíclico de la producción de vivienda no se localiza en la existencia de una demanda solvente no satisfecha: la evidencia mostraba, por el contrario, una cierta saturación en la porción de compradores que efectivamente podían hacerse presentes en el mercado. Se ventila entonces otro argumento: la susceptibilidad de manipular la demanda por vivienda *nueva*, como una porción muy pequeña de los usuarios de los servicios del “stock” total de vivienda, mediante ajustes en las condiciones de acceso a este bien, especialmente de tipo financiero.

La otra diferencia digna de registrarse, es la insistencia del Plan en puntualizar que el papel líder de la construcción es sólo de corto plazo, pues en el horizonte mediano se acoge un principio de equilibrio entre los diferentes sectores de acuerdo a su importancia tradicional, destacándose en ellos la industria y la agricultura.

Los alcances de esta distinción, que no aparece en Las Cuatro Estrategias en donde parece predominar una noción de sector líder de largo plazo, no son muy claras. Implicarían una correspondencia con distinciones de plazo en metas e instrumentos, que no se explicitan en ninguna parte. Pero puede ser una puerta abierta para cambios de dirección en la política en el transcurso del período presidencial.

La cuantificación de las metas en esta dirección también es algo que ha sido mutable y poco preciso, lo cual revela

divergencias entre los integrantes del equipo gubernamental, y sucesivas confrontaciones con limitaciones de la estructura financiera y productiva de la vivienda, como luego veremos. Inicialmente el profesor Currie, eminencia gris de la política, hablaba de cifras realmente ambiciosas, que implicaban elevar la participación de la edificación hasta alrededor de un 6 o/o del PIB en un primer momento, para estabilizarla luego en alrededor del 8 o/o y el 10 o/o, metas con pocos precedentes internacionales si es que los hay. Con esto se proponía elevar la tasa el crecimiento del PIB en un 2.5 o/o inicialmente, lo que hubiera requerido drenar recursos de alrededor de 170.000 millones de pesos hacia el sector, casi duplicando las cifras correspondientes de los años anteriores. Posteriormente estas cifras se han ido moderando y multiplicándose los estimativos de tal manera que no se cuenta con una referencia única y estable. Para el año 1983 se tomó como punto de mira igualar la producción en área construída alcanzada en 1978, desempeño que no había podido repetirse desde entonces.

b. *La lucha contra el déficit de vivienda popular.* Pero lo que aparecía como más importante fue el propósito de combatir decididamente la penuria habitacional de los grupos populares. Para encontrar propósitos similares es necesario remontarse, como hemos dicho, al período previo a la vigencia del sistema UPAC. En cierta medida, este cambio de dirección implicaba esperar del sistema UPAC (o de la estructura de producción y financiación de vivienda, del cual este sistema era el núcleo) un desempeño casi antagónico en este sentido con lo que había evidenciado durante diez años de operación.

En esta mutación incidieron de manera decisiva dos elementos que ya hemos anotado: la acumulación del déficit de vivienda popular y su plasmación creciente en la conciencia colectiva, de un lado, y del otro, la saturación de la demanda de estratos de ingresos elevados que exigían la apertura de un nuevo frente de acumulación en la rama.

Lo anterior muestra que en la coyuntura los dos objetivos centrales guardaban una cierta complementariedad. Pero la drástica reorientación que se exigía a esta estructura productiva en cuanto al perfil de la demanda atendida, muestra entre otras cosas que las dos metas, bajo ciertas circunstancias pueden tener serias divergencias. Esto se apreciará con mayor claridad en análisis posteriores y comienza a vislumbrarse en los instrumentos elegidos para llevar a cabo la política, los cuales enunciaremos en el siguiente apartado.

Las metas cuantitativas al respecto también tuvieron un primer período de fluctuación en el que salieron a relucir cálculos marcadamente maximalistas, pero se estabilizaron finalmente de manera más realista. El gobierno se propuso controlar al menos el crecimiento absoluto del déficit habitacional que se generaría durante su período de mando. Se estimó el crecimiento total de la demanda por vivienda sería de 400.000 unidades y se propuso inducir a que los distintos componentes de la estructura de producción de vivienda crearan este número de viviendas durante sus 4 años de ejercicio, es decir, a razón a 100.000 por año. Además se propuso a capas populares garantizar que al menos el 50 o/o de ellas fuera destinado a capas populares, definido esto como viviendas con un precio tope de 2.500 UPACS (límite que sería variado ligeramente en el ejercicio de la política como veremos).

2. Los instrumentos

Aunque en los diferentes documentos del gobierno se enumera una larga lista de medidas encaminadas a poner en ejecución el plan de vivienda, se puede, una vez descontadas las usuales fórmulas puramente retóricas, y jerarquizando la importancia de las restantes, reducir a dos los campos de intervención importantes en los cuales el gobierno explicita su propósito de realizar una acción significativa.

En primer lugar, se trata de acciones orientadas a afectar el funcionamiento de la producción legal privada, en particular

la promoción capitalista. Se trata, de una parte, de multiplicar su capacidad de acción y de otra, reorientar su producción hacia demandantes populares, facilitando su solvencia, e introduciendo cierta coherción sobre los agentes promotores. Estas acciones se dan fundamentalmente a través de modificaciones del Sistema UPAC: elevación del tope en la corrección monetaria para fortalecer la captación de las CAV, introducción de cuotas de cartera por estratos y de intereses diferenciales en ellos, aumento del cubrimiento del préstamo en las viviendas menos costosas ("sin cuota inicial"), etc.

En segundo lugar existe un conjunto de medidas encaminadas a fortalecer la capacidad de acción de los organismos estatales que realizan promoción en vivienda social, en particular el ICT. Se trata fundamentalmente de la introducción de mecanismos para ampliar su capacidad financiera, complementado con ligeros ajustes en su operación.

A estos dos conjuntos de medidas, habría que agregar un tercero, que es el relacionado con el régimen de arrendamientos. En este campo el gobierno de Betancur ha sido muy activo, y por supuesto, se trata de un aspecto central en la política de vivienda. Se ha tratado de reemplazar el criterio de intervención en estas transacciones, que hasta ese momento fue de regulación simple ("congelación"), por un mecanismo más complejo que consiste en ligar el monto del canon con la magnitud del avalúo catastral. Con esto se pretende a la vez moderar el costo del arrendamiento, y fortalecer los fiscos locales con el aumento de la tributación catastral. Esto, en principio, afecta las condiciones habitacionales de una gran porción de la población (alrededor de la mitad son inquilinos), y está conectado con las medidas anteriores, pues involucra las condiciones de acceso al bien sustituto de la vivienda en propiedad. No obstante estas medidas no han sido incluidas en las presentaciones oficiales de la estrategia gubernamental sobre el sector vivienda, esto revela, como veremos, que su congruencia con las medidas anteriores no es muy clara, y que incluso existen muchos interrogantes sobre el sentido real de sus efectos.

En los tres capítulos siguientes III, IV y V, examinaremos separadamente el desarrollo y resultado de las acciones gubernamentales en cada uno de estos campos durante este primer año largo de ejecución de la política. En el capítulo VI intentaremos reconstruir la lógica de conjunto, examinando las interdependencias entre estos tres instrumentos centrales, involucrando otros menores y sobre todo, examinando las continuidades: de hecho, los rasgos más relievantes de la política de Betancur, más que sus innovaciones, son los elementos que conserva de la estructura anterior.

Capítulo III

LAS MEDIDAS SOBRE EL SISTEMA DE AHORRO Y VIVIENDA

A. CONFIGURACION DE LAS MEDIDAS

Dentro del espíritu que iluminó el establecimiento del sistema UPAC en Colombia, el gobierno del Presidente Betancur concentró una buena parte de sus esfuerzos encaminados a incidir en las condiciones de vivienda de los colombianos, en transformaciones del sistema financiero ligado a este sector de actividad, es decir, en innovaciones en el sistema UPAC mismo. Las acciones que ha acometido en este campo son muy reveladoras de los criterios con los que esta administración aborda los procesos de cambio social: se trata de maximizar las mutaciones en los resultados, reduciendo al mínimo los cambios estructurales. Así vemos como con referencia al Sistema UPAC se mantienen intactos sus elementos centrales, pero se introducen algunos cambios en sus mecanismos de operación, con la esperanza de que su funcionamiento tome una dirección radicalmente diferente a la que venía evidenciando en las etapas anteriores.

En un momento muy temprano en el período de su ejercicio, sobre todo si se tiene en cuenta el considerable retraso con que definió sus políticas económicas en otros campos, la actual administración anunció un paquete de medidas destinadas a dar una nueva orientación a la producción privada de vivienda, y que están consignadas en los Decretos 2928 y 2929 de 1982.

52. S. Jaramillo

Un primer propósito de estas medidas era el de elevar substancialmente el volumen de la producción global de vivienda, atendiendo los objetivos de reactivación general que se asignaron a esta estrategia. Partiendo del convencimiento contrastado por algunos, de que la disponibilidad en el financiamiento es el determinante definitivo que moldea el ritmo de la producción (1), el gobierno se propuso reforzar el poder de atracción de ahorro de las CAV, cuya captación en términos reales venía cayendo desde 1980, como venían descendiendo sus fondos disponibles para préstamos (el otro componente de estos fondos, la recuperación de cartera, tiene un comportamiento relativamente estable). Para ello, se decidió elevar el tope de la corrección monetaria, que había sido fijada en un máximo del 21 o/o anual, y que pasaba ahora a ser del 23 o/o, con la idea de que esta elevación potencial en el rendimiento de los depósitos en UPAC canalizara hacia allí un volumen mayor de ahorro.

Un segundo aspecto de estas medidas tenía que ver con la necesidad de reconvertir el esquema de estratos de la demanda hacia los que se dirigía la producción. Ya hemos mencionado que uno de los rasgos característicos del sistema fue su tendencia a concentrar la producción en los sectores más altos de la demanda. Pero al mismo tiempo, la coyuntura crítica evidenciaba una particular saturación de la demanda de ingresos más elevados. Para fortalecer la solvencia de la demanda en estratos intermedios y bajos (la cual se veía afectada negativamente por la elevación de la corrección monetaria), se decidió introducir un esquema de intereses diferenciales, de tal manera que los usuarios finales de las viviendas más costosas, pagaran unas tasas de interés que permitieran reducir la correspondiente a los adquirientes de viviendas baratas. Así aquellos compradores de viviendas hasta 1.000 UPACs, pagaban un interés del 6 o/o, quienes compraban viviendas entre 1.000 y 5.000 UPACs pagaban

(1) Una argumentación en contra, se encuentra en CARRIZOSA Mauricio. et. al.: *Análisis económico del sistema de valor constante en Colombia*. Documento CEDE 071 - Uniandes 1983.

7.5 o/o, y finalmente, quienes adquirirían viviendas más costosas pagaban 9 o/o.

Como un complemento a lo anterior, y para garantizar de una manera coercitiva que los constructores no sólo se vieran atraídos a colocar una parte substancial de sus inversiones en sectores de bajos ingresos, sino que estuvieran obligados a hacerlo, se introdujeron unas "cuotas de cartera", de tal forma que las CAV debían colocar el 25 o/o de sus fondos en préstamos de viviendas que no excedan de 1.000 UPACs, 25 o/o adicional, en viviendas hasta de 2.500 UPACs, 20 o/o ulterior en viviendas hasta 5.000 UPACs y el resto, hasta 15.000 UPACs, prohibiéndose financiar viviendas por encima de este precio.

Lo anterior se reforzó con la siguiente medida que tendía a favorecer la adquisición de viviendas de estratos más bajos: dado que uno de los obstáculos más importantes para el comprador de vivienda de bajos ingresos es la no disposición de un ahorro inicial, se decidió suprimir la "cuota inicial" para los planes populares. Esto se compensaba con la reducción del cubrimiento de la financiación para viviendas de costos más elevados. Así, las viviendas hasta 1.000 UPACs serían financiadas totalmente por los préstamos de las CAV, las que estaban entre 1.000 y 2.500 UPACs se financiaban en un 90 o/o, entre 2.500 y 5.000 UPACs, el 80 o/o, y entre 5.000 y 15.000 UPACs sólo el 60 o/o. Además, se estableció una cuota regional de tal manera que de los fondos prestados por las CAV, sólo un máximo del 40 o/o podía ser colocado en Bogotá.

Debe hacerse notar que los instrumentos de acción sobre el sistema se limitaron fundamentalmente a las medidas así enunciadas, pero no se introdujo ninguna modificación más profunda, en particular ninguna que afectara el doble control que el gran capital ejerce sobre las condiciones de acumulación del sector, mediante su dominio simultáneo sobre la financiación y la promoción, ya que no sólo el régimen de propiedad de las CAV permaneció intacto, sino que tampoco se

CUADRO III . 1.
CAPTACION NETA MENSUAL DEL SISTEMA UPAC
(Pesos corrientes)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Enero	6.105	6.356	7.610	8.724	18.512	25.970
Febrero	4	3.128	4.930	5.014	4.371	- 3.508
Marzo	1.121	1.422	3.503	3.161	4.586	- 3.072
Abril	1.369	496	273	3.556	4.688	- 3.835
Mayo	- 1.137	346	406	706	5.685	- 5.157
Junio	889	- 115	1.125	220	- 714	- 507
Julio	1.993	3.529	1.216	- 1.137	7.111	3.200
Agosto	2.499	456	2.238	- 911	9.531	----
Septiembre	2.456	2.580	- 1.956	- 170	- 5.208	----

Octubre	1.046	1.157	2.002	1.676	- 1.694	----
Noviembre	- 2.359	- 483	360	1.489	- 2.160	----
Diciembre	- 4.113	- 2.223	- 3.611	- 1.197	- 22.003	----

FUENTE: INSTITUTO COLOMBIANO DE AHORRO Y VIVIENDA

CUADRO III. 2.
CAPTACION NETA MENSUAL DEL SISTEMA UPAC
(Pesos constantes Junio 1983)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Enero	16.478	13.509	12.948	11.799	20.310	24.375
Febrero	10	6.765	8.155	6.626	4.738	- 3.245
Marzo	2.855	2.930	5.632	4.079	4.858	- 2.791
Abril	3.426	986	429	4.480	4.825	- 3.443
Mayo	- 2.790	665	622	867	5.720	- 4.577
Junio	2.149	- 218	1.679	264	- 714	- 455
Julio	4.751	6.643	1.783	- 1.348	7.055	2.807
Agosto	5.856	851	3.238	- 1.067	9.456	---

Septiembre	5.619	4.740	- 2.809	- 196	- 5.120	----
Octubre	2.370	2.079	2.841	1.901	- 1.637	----
Noviembre	- 5.220	- 850	503	1.669	- 2.067	----
Diciembre	- 8.952	- 3.861	- 4.971	- 1.328	-20.961	----

FUENTE: ICAVI

CUADRO III. 4.

RENDIMIENTO ANUAL EFECTIVO DE DEPOSITOS EN UPAC Y CDT

62 S. Jaramillo

		1	2	3	1-3	2-3
		Cuenta de	Depósitos a	CDT		
		Ahorro UPAC	Término UPAC	90 días		
			90 días			
Noviembre	1982	23.0	29.1	35.1	- 12.1	- 6.0
Diciembre	1982	23.0	29.1	36.3	- 13.3	- 7.2
Enero	1983	23.0	29.1	35.6	- 12.6	- 6.5
Febrero	1983	23.0	29.1	35.1	- 12.1	- 6.0
Marzo	1983	22.5	28.5	34.8	- 12.3	- 6.3
Abril	1983	21.9	28.0	34.5	- 12.6	- 6.5
Mayo	1983	22.2	28.2	33.8	- 11.6	- 5.6
Junio	1983	22.4	28.5	33.1	- 10.7	- 4.6
Julio	1983	22.0	28.2	33.1	- 11.1	- 4.9
Agosto	1983	20.2	26.2	33.4	- 13.2	- 7.2
Septiembre	1983	19.5	25.5	33.4	- 13.9	- 7.9
Octubre	1983	18.1	24.0	33.4	- 15.3	- 9.4

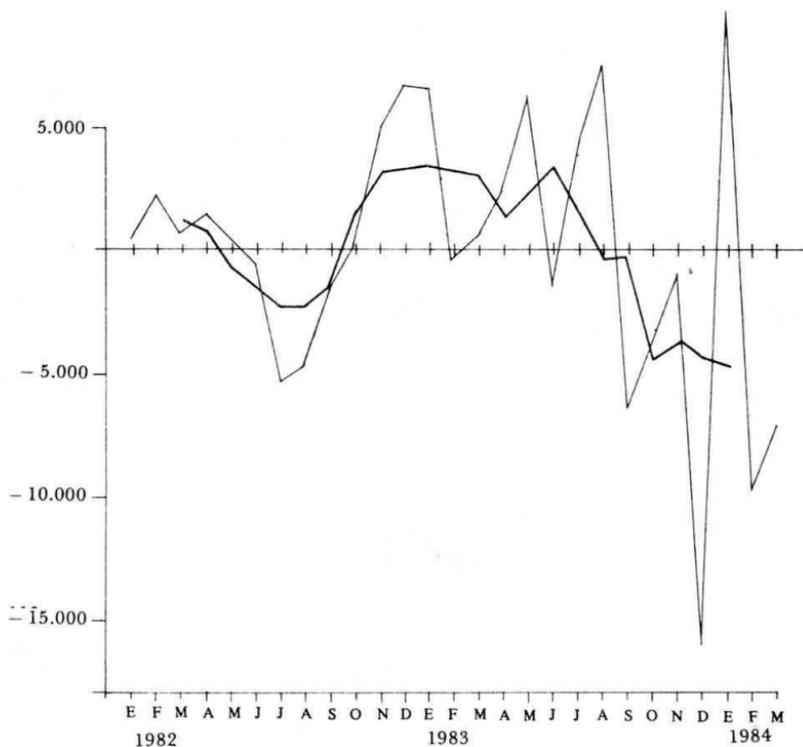
Noviembre	1983	17.4	23.3	33.2	- 15.8	- 9.9
Diciembre	1983	17.4	23.3	33.5	- 16.1	-10.2
Enero	1984	17.1	23.0	33.2	- 16.1	-10.2
Febrero	1984	16.6	22.4	33.2	- 16.6	-10.8
Marzo	1984	16.9	22.7	33.8	- 16.9	-11.1

FUENTE: MEMORANDO ECONOMICO

GRAFICA III. 1.

**CAPTACION NETA CON RESPECTO AL PROMEDIO EN
ESE MES EN LOS CUATRO AÑOS PRECEDENTES
(Millones de pesos constantes, Junio 1983)**

- Cifras originales
- Promedios móviles



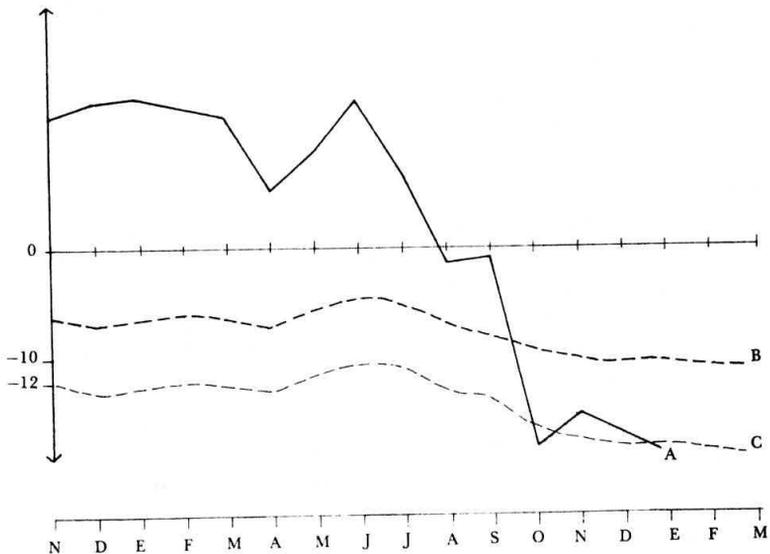
Examinemos muy someramente el comportamiento en los últimos meses de la rentabilidad relativa de los depósitos en la CAV con respecto a otros activos financieros, de una parte, y de otro la variación de la captación del sistema con respecto a su tendencia. En el cuadro III. 4. podemos observar la evolución del rendimiento anual efectivo de las Cuentas de

Ahorro y los Depósitos a término en UPAC, comparado con el correspondiente a los Certificados de Depósitos a Término de los bancos comerciales, una buena referencia de las alternativas de colocación de los ahorradores en UPAC. En la gráfica III. 2. se ilustra la trayectoria de la diferencia en rentabilidad del UPAC y la desviación de la captación neta del sistema con respecto a su tendencia mensual en los últimos 4 años.

GRAFICA III. 2.

RENTABILIDAD RELATIVA DE DEPOSITOS EN UPAC Y DESVIACION DE LA CAPTACION CON RESPECTO A SUS PROMEDIOS HISTORICOS MENSUALES

(Noviembre 82- Marzo 84)



coincidirían de manera fortuita con esta circunstancia. Una vez reorganizado el sistema financiero, estos agentes que ocasionalmente se refugiaron en las CAV habrían vuelto a buscar mejores remuneraciones, y sería esta la explicación de la nueva caída en las captaciones en UPAC, que simplemente continuarían la tendencia descendente que venía evidenciándose previamente a estas incidencias.

Si esta percepción es correcta, entonces las medidas elevando la corrección monetaria tendrían un tenue impacto sobre la captación de ahorro, y tendrían el costo de elevar el peso financiero de los usuarios de los préstamos con una débil contraprestación. Incluso un error de interpretación de este tipo en el diagnóstico haría perder tiempo valioso en la introducción de medidas realmente correctivas, con lo que esto implica en términos de paralización de la actividad constructora, e incluso, en el desencadenamiento de procesos difícilmente reversibles en el futuro.

Pero lo anterior remitiría entonces a indagar sobre las verdaderas causas de la contradicción en la captación de las CAV. Dos respuestas tentativas podrían ser adelantadas: la primera, una tendencia a la baja en el ingreso disponible, concomitante con la fase recesiva general, lo que comprimiría la capacidad de ahorro. La segunda, que no es excluyente con la anterior, la desaparición paulatina de ahorradores dispuestos a colocar sus fondos en opciones de baja remuneración como el UPAC, fenómeno que es a su vez el resultado de un proceso mucho más global de transformación en las prácticas financieras, impulsado, entre otras cosas, por el propio capital. La conclusión sería entonces que para contar con fondos que alimenten la producción de vivienda, sería necesario pensar en medidas que afecten mucho más profundamente el sistema UPAC, incluso, pensar en mecanismos complementarios o alternativas a este sistema.

Como se ve, las dos interpretaciones tienen implicaciones muy divergentes, y se apoyan en indicios parciales sobre los cuales es difícil decidir. Lo cierto es que en cuanto a capta-

ción de ahorro, en estas primeras etapas de ejecución de la política el comportamiento ha sido claramente diferenciado en dos fases, en la primera de las cuales los fondos canalizados fueron nítidamente superiores a los promedios históricos, y una segunda fase en la cual esta captación vuelve a caer y en forma muy acentuada.

Ahora bien, en la medida en que, como hemos dicho la evolución de la recuperación de cartera es muy estable, los fondos disponibles para préstamos siguen las fluctuaciones de las captaciones. El cuadro IV. 5 muestra en pesos constantes la trayectoria de la recuperación de cartera y la de los fondos disponibles brutos para préstamos (que incluyen captación neta y recuperación de cartera pero donde no están contabilizados, entre otros rubros, los encajes, los costos de operación, etc.). Como se ve, la recuperación de cartera tiende a estabilizar las fluctuaciones de la captación neta. De todas maneras, si recordamos que no tenemos en cuenta los encajes y los gastos de operación, a partir de Septiembre de 1983 comienzan a existir dificultades de liquidez.

En el Cuadro IV.6 se registran los préstamos desembolsados en pesos constantes y su relación con los promedios mensuales correspondientes en los últimos años. Allí observamos lo siguiente: inmediatamente antes de las medidas los desembolsos venían siendo inferiores a los promedios históricos, lo cual es explicable porque, como hemos visto, las captaciones de ahorro eran muy bajas. Sin embargo, después de Octubre de 1982, cuando el ahorro canalizado por las CAV se recupera tan notablemente, los préstamos entregados continúan siendo inferiores a sus promedios históricos. Es sólo a partir de Febrero o Marzo de 1983 cuando parece que las CAV comienzan a colocar en forma apreciable los nuevos recursos captados. Se debe hacer notar, por otro lado, que como hemos dicho, las captaciones vuelven a contraerse con respecto a su tendencia histórica a mediados de Agosto de 1983: los préstamos desembolsados, aunque tienen en esta fecha una pequeña inflexión, siguen siendo muy superiores a los

CUADRO III. 5.

RECURSOS DISPONIBLES BRUTOS DEL SISTEMA UPAC
ENERO 1982 - MARZO 1984
 (Millones de pesos constantes de Junio 1983)

		1	2	3 (2 + 1)
		Captación Neta	Recuperación Cartera	Recursos disponibles Brutos
1982	Enero.	11.799	2.186	13.985
	Febrero	6.626	1.979	8.605
	Marzo.	4.079	2.488	6.567
	Abril.	4.480	1.936	6.416
	Mayo.	867	2.110	2.977
	Junio	264	2.580	2.844
	Julio.	- 1.318	1.992	644
	Agosto.	- 1.067	2.197	1.130
	Septiembre.	- 196	2.454	2.258
	Octubre.	1.901	1.960	3.861
	Noviembre.	1.669	1.794	3.463
	Diciembre.	- 1.328	2.740	1.412
1983	Enero.	20.310	2.261	22.571
	Febrero.	4.738	2.234	6.972
	Marzo.	4.858	2.779	7.637
	Abril.	4.825	2.296	7.121
	Mayo.	5.720	2.043	7.763
	Junio.	- 714	2.378	1.664
	Julio.	7.055	2.188	9.243
	Agosto.	9.456	2.644	12.100
	Septiembre.	- 5.120	2.289	- 2.831
	Octubre.	- 1.637	2.370	733
	Noviembre.	- 2.067	2.682	615
	Diciembre	- 20.961	3.023	- 17.938
1984	Enero.	24.375	2.954	27.329
	Febrero	- 3.245	4.363	1.118
	Marzo.	- 2.791	4.185	1.394

FUENTE: ICAVI

promedios de los meses correspondientes en los cuatro últimos años. En el gráfico IV.2 se puede observar con mayor claridad este desfase en el comportamiento de estas series.

Digamos algo muy breve sobre su significado. El primer desfase, que implicó en los primeros meses de las medidas un apreciable exceso de liquidez de las corporaciones, ha sido interpretado como un retraso insuperable en la respuesta de los promotores mientras adaptaban sus planes a las nuevas reglas de juego que introducían las medidas. Sin embargo hay que precisar que el sentido de esta adaptación no se limitaba a un problema de tipo técnico, de reserva de tierras, de programación de operaciones, etc; de hecho estas medidas venían prefigurándose desde hacía tiempos, con la participación activa de constructores e inmobiliarios, sin contar que éstos ya estaban invirtiendo masivamente en el mercado popular. Se trataba además de un forcejeo con el Estado alrededor de algunos aspectos de las medidas mismas y de la garantía de conservar márgenes de beneficios similares a los que venían disfrutando en la etapa anterior. Esto desembocó en un nuevo convenio que se plasmó en el decreto 1325 del 6 de Mayo de 1983 en el cual se elevaban los topes de lo que se consideraba vivienda popular: el primer límite, pasó de 1.000 a 1.300 UPACs, y el segundo de 2.500 a 2.800 UPACs.

Como veremos, este estancamiento implicaba serios trastornos para los planes del gobierno, y para las mismas CAV y los promotores, que al fin y al cabo obtienen sus ganancias de la actividad constructora. De esta manera, a partir del momento en que se han redefinido ciertas reglas de juego ha surgido una presión por acelerar los desembolsos, que como vemos, no ha consultado la contracción en los depósitos: se aproxima, por lo tanto, una aguda crisis de liquidez del sistema, y de compromisos de las CAV con constructores que difícilmente podían ser cubiertos si no se introduce una medida adicional.

En definitiva el balance de la captación neta del sistema durante 1983 fue muy modesto: el incremento en términos

CUADRO III - 6.

PRESTAMOS DESEMBOLSADOS POR LAS CAV Y SU RELACION
CON EL PROMEDIO DE LOS MESES CORRESPONDIENTES EN
LOS 4 AÑOS ANTERIORES (Millones de pesos constantes de 1983)

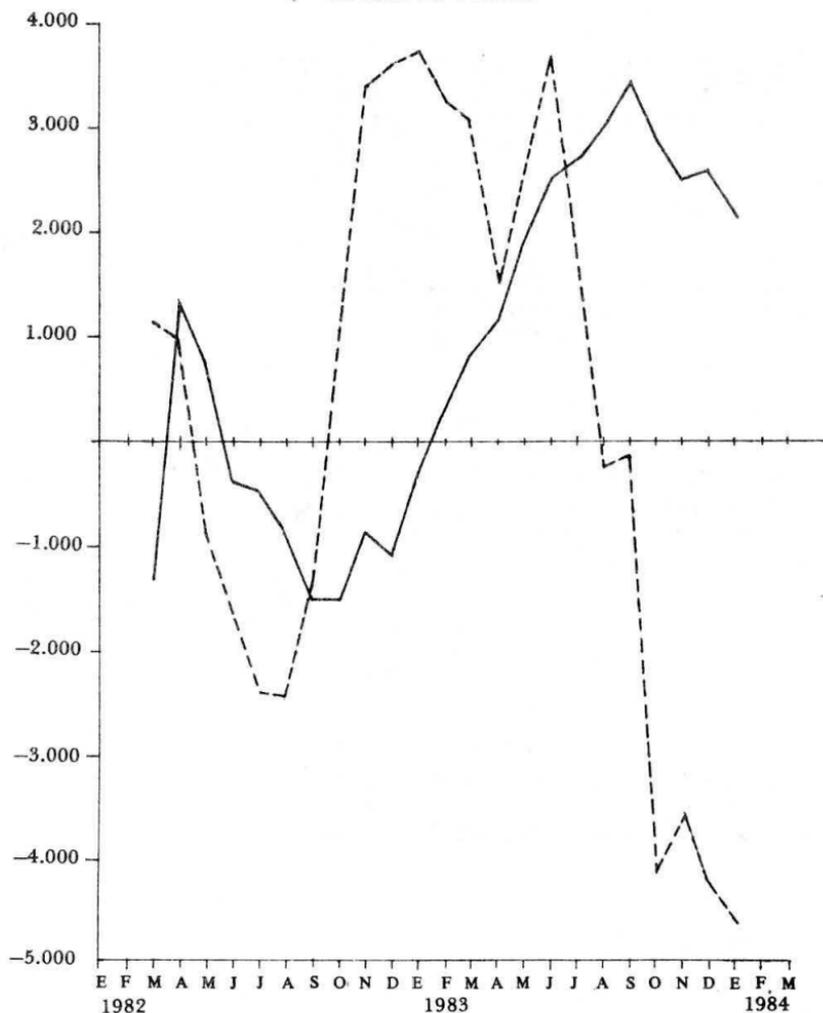
72 S. Jaramillo

		1	2	1-2	Referencia
		Préstamos Entregados	Promedio 4 años Precedentes	Diferencia	Promedio Mensuales
1982	Enero	2.379	1.942	887	----
	Febrero.	6.275	3.715	2.560	----
	Marzo.	7.310	4.014	3.296	- 1.342
	Abril.	3.568	3.304	264	1.360
	Mayo.	3.023	3.318	- 295	759
	Junio.	3.721	2.747	973	- 344
	Julio.	2.736	3.180	- 444	- 491
	Agosto.	2.938	5.156	- 2.218	- 856
	Septiembre.	4.407	4.387	20	- 1.480
	Octubre.	1.840	4.453	- 2.614	- 1.488
	Noviembre.	1.650	3.796	- 2.145	- 821
	Diciembre.	2.477	2.961	- 483	- 1.092

1983	Enero.	3.365	2.250	1.115	— 288
	Febrero.	3.228	4.563	— 1.334	345
	Marzo.	5.317	3.912	1.405	821
	Abril.	4.368	3.346	1.022	1.107
	Mayo.	4.511	2.610	1.901	1.912
	Junio.	5.721	3.180	2.541	2.483
	Julio.	5.787	3.093	2.694	2.657
	Agosto.	7.709	3.453	4.256	2.977
	Septiembre.	6.289	4.398	1.891	3.422
	Octubre.	7.456	3.879	3.577	2.814
	Noviembre.	7.559	2.864	4.695	2.476
	Diciembre.	5.080	2.826	— 349	2.506
1984	Enero.	4.965	2.394	2.570	1.862
	Febrero.	6.699	4.658	2.040	—
	Marzo.	4.849	5.206	357	—

GRAFICA III - 3.

**CAPTACION Y PRESTAMOS DESEMBOLSADOS
POR EL SISTEMA UPAC. DIFERENCIA CON EL
PROMEDIO DE LOS MESES CORRESPONDIENTES
EN LOS 4 AÑOS ANTERIORES
(Millones de Pesos)**



— Prestamos desembolsados. - - - - Captación Neta.

corrientes con respecto a 1982 fue apenas de 23.6 o/o, lo que en términos reales da un modesto crecimiento del 6.1 o/o, bien lejos de las expectativas gubernamentales y completamente insuficientes para cumplir sus metas en los distintos objetivos. Mientras el BCH preveía para 1983 una captación neta de 46.304 millones de las CAV (1), y el ICAVI suponía 35.909 millones (2) las captaciones reales apenas ascendieron a 26.094 millones. La recuperación de cartera, no obstante fue sensiblemente igual a las expectativas (25.000 millones según los pronósticos del ICAVI, contra 23.967 millones que efectivamente se reembolsaron).

A pesar de que lo anterior supone un faltante en recursos disponibles de por lo menos 10.000 millones de pesos con respecto a lo planeado, los préstamos desembolsados crecieron sensiblemente, e incluso superan algunas previsiones del gobierno: 58.749 millones contra 48.000 millones previstos. Esto se debe, como hemos visto, a la acumulación de recursos disponibles, represados de finales de 1982 y al desfase en la contracción de los préstamos a finales del 83 con respecto a la caída en la captación: pero sería ilusorio considerar que se trata de una dinámica sostenida de expansión de esta magnitud.

2. Impacto sobre la estratificación de la producción.

Examinemos ahora cuál ha sido el éxito de la política en cuanto a la reestructuración de la financiación con respecto a los estratos de la demanda. Esto ha sido un punto bien discutido, porque a pesar de que desde cierta perspectiva se argumenta que al menos coyunturalmente no existirían muchas presiones por parte de los agentes prestatarios e inmobiliarios para no atacar estas reglas, dada la saturación aparente de la demanda de sectores de ingresos elevados, el mismo forcejeo alrededor de los topes podría indicar que de todas maneras ellos no se adaptaban perfectamente a los intereses

(1) BCH - Políticas de Crédito 1983.

(2) ICAVI - Proyecciones de captaciones para 1983.

CUADRO III - 8.
VIVIENDAS FINANCIADAS EFECTIVAMENTE POR LAS
CAV SEGUN COSTO DE LAS UNIDADES DE VIVIENDA
EN RELACION CON LO ESTIPULADO LEGALMENTE

Costo de la Unidad financiada por UPACS	Financiadas por las CAV	Según los Reglamentos	Diferencia
0 - 1.300.	10.864	16.576	-5.712
1.301 a 2.800.	8.893.	9.976	-1.083
2.801 a 5.000.	7.470	5.387	2.083
5.001 a 10.000.	3.912	3.831	81
10.000 a 15.000.	1.105	1.379	- 274
TOTAL.....	<u>32.244</u>	<u>37.149</u>	<u>-4.905</u>

FUENTE: Cálculos a partir de los balances

respetar en alguna medida los topes de cartera, y al mismo tiempo conservar los elevados márgenes de beneficio acostumbrados en estas operaciones. De todas maneras Planeación Nacional muestra que en los permisos de venta de la Superintendencia Bancaria, que corresponden básicamente a los usuarios de UPAC, el área promedio de las viviendas unifamiliares pasó de 82.5 m² en 1982 a 67.7 m² en 1982, y en multifamiliares, de 95 m² a 84.9.

Otro de ellos, es la evolución de las prácticas subrepticias de los agentes financieros para elevar los intereses efectivos y favorecer sus socios en la promoción. Es de presumir que esto se haya amortiguado al menos transitoriamente, por dos razones coyunturales: la crisis financiera que creó una especial sensibilidad frente a prácticas de este tipo, y dentro de lo cual en los últimos tiempos se ha involucrado a las CAV con denuncias concretas. La segunda, fue el exceso de liquidez que durante un tiempo tuvieron las CAV, como hemos visto, que dificultaban las prácticas monopólicas. Pero, dado que no se introdujeron cambios sustanciales en sus determinantes, es bien probable que estas prácticas comiencen a tomar fuerza de nuevo en la medida en que se disipan las mencionadas circunstancias coyunturales.

Capítulo IV

LA OFERTA DE VIVIENDA POPULAR SUBSIDIADA: EL ICT

te en este último sentido, es el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y en esta sección examinaremos su manejo por parte del gobierno actual, en el marco de su Política de Vivienda.

1. Evolución del papel del ICT y sus fuentes de recursos

El ICT es el organismo estatal de nivel nacional que desde finales de la década de los años 40 está destinado a impulsar la producción de vivienda popular urbana, complementada esta función por otras entidades de nivel local (como la Caja de Vivienda Popular en Bogotá y otras similares en otras ciudades), o destinadas al auxilio en vivienda de ciertos grupos específicos (como el Fondo Nacional del Ahorro, para los empleados públicos de nivel nacional, o la Caja de Vivienda Militar, para el personal de las Fuerzas Armadas).

A lo largo de sus 35 años de operación, el ICT ha sufrido grandes transformaciones en sus formas de operación, en su estructura interna, y en su importancia misma con respecto a la vivienda popular. Vale la pena destacar en este sentido el tremendo impulso que tuvo la actividad de este instituto a comienzos de los años 60, en la época de la Alianza para el Progreso, pero también sus contradicciones posteriores.

Estas fluctuaciones han sido concomitantes, entre otras cosas, con variaciones muy apreciables en la naturaleza y la composición de las fuentes de sus recursos. En su primera etapa, en los años 40 y 50, el ICT alimentó su actividad fundamentalmente con apropiaciones del Presupuesto Nacional. Esto le permitía una gran libertad en la concepción de sus operaciones y una cierta independencia con respecto a la dinámica del mercado, pudiendo acometer acciones que implicaban subsidios considerables, pero su margen de operación era limitado cuantitativamente, y sobre todo, sometido a las oscilaciones de los recursos fiscales. Debido a las dificultades fiscales que sometieron al ICT a una cuasi parálisis a finales de los años 50, se decidió adicionar sus recursos con fondos financieros, en este caso de origen ex-

terno. Fue precisamente la época de la Alianza para el Progreso, durante la cual distintas agencias norteamericanas otorgaron importantes líneas de crédito al ICT, lo que permitió una muy apreciable ampliación de su actividad. Sin embargo, esta fase va a estar seguida por una drástica contracción. En efecto, el deterioro de la situación cambiaria del país a mediados de los años 60 obligó al gobierno a devaluar fuertemente el peso colombiano, lo cual afectó profundamente las finanzas del ICT. El servicio de la deuda, medido en pesos, creció enormemente, mientras los préstamos a sus usuarios estaban pactados a largo plazo y con bajos intereses y con tasas fijas (en moneda nacional), lo que llevó al Instituto a una aguda descapitalización. A partir de esta coyuntura, se decide prescindir de los empréstitos externos, y recurrir preferencialmente a la deuda interna. Esta última fundamentalmente en términos de inversiones forzosas de baja remuneración, que el gobierno impone a ciertos agentes privados, sobre todo financieros, que manejan magnitudes apreciables de fondos del público, como una manera de obtener recursos financieros con costos acordes con la producción de vivienda social.

Hoy en día, los rubros más importantes del origen de recursos del ICT son: los aportes del Presupuesto Nacional, que representa entre 1979 y 1982 una proporción que oscila alrededor del 26.8 o/o; los recursos financieros de origen interno, con el 28 o/o, y las llamadas "Rentas Propias", con el restante 45.2 o/o, entre los cuales la más importante es la recuperación de su cartera. (1)

2. La pérdida de dinamismo del ICT en la década del 70

Como hemos mencionado, durante la década del 70 el ICT ha sido sometido a una política de restricción por parte de los sucesivos gobiernos que lo han llevado a una dinámica muy débil con respecto las crecientes necesidades de vivienda popular en las ciudades.

(1) FUENTE: ICT Subgerencia Financiera

ficiencia financiera de las entidades estatales encargadas de ello, ha llevado a que esto se convierta en un cuello de botella para las operaciones de vivienda popular del ICT. Para evitar su paralización, el Instituto no ha tenido otra alternativa que acometer por su cuenta una proporción creciente de los costos de estos servicios que requieren sus planes habitacionales. Esto tiene dos inconvenientes graves: en primer lugar, restringe aun más la capacidad de operación del ICT en su campo de acción propio; en segundo lugar, las estrategias de recuperación de estas inversiones recargan los costos de las viviendas, haciendo responder por estos gastos a los usuarios del ICT en una proporción mucho mayor a la que resultaría de su atención por entidades que distribuyan estos costos en el conjunto de la población. Esto no sólo implica, inequidad, sino que dificulta al ICT su capacidad de favorecer los sectores más pobres de la población.

La otra dificultad importante, tiene que ver con el régimen de tierras. Bajo la actual legislación el ICT no sólo carece de un estatuto preferencial en este mercado, como sería de esperarse, dado el carácter social de su misión, sino que su situación en él es abiertamente desfavorable con relación a los agentes privados. Entre otras cosas, mencionemos que en sus transacciones sobre tierras, el ICT se ve obligado a ceñirse a reglas oficiales de las cuales están libres sus competidores, y que lo ponen en un plan de inferioridad. El Instituto no puede fijar autónomamente su precio de oferta, sino que para ello debe someterse al peritazgo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y por supuesto, no puede acudir a la práctica frecuente (con propósitos de evasión fiscal), de subestimar el monto de las transacciones en las declaraciones notariales. Estas dos circunstancias lo hacen un comprador poco atractivo, a lo que se adiciona la desconfianza que producen las entidades gubernamentales en la puntualidad de sus pagos. Además, debido a la limitación de sus recursos, el ICT no puede utilizar, una estrategia que es decisiva en las operaciones de promoción: la reserva de tierras a largo plazo con el fin no sólo de beneficiarse de la valorización gradual

de los terrenos y de garantizar la disponibilidad de ellos para la acción promotora, sino para recuperar las externalidades de su propia actividad promotora que valoriza concentradamente las tierras vecinas a sus urbanizaciones. Por el contrario, lo que ocurre normalmente es que este incremento en los precios de los terrenos aledaños (que en parte involucran inversiones del propio ICT en infraestructura y servicios), es apropiado por otros agentes privados que sí pueden avanzar sus reservas territoriales.

Esta posición desventajosa del ICT en el mercado de tierras ha hecho que el alza de los precios de la tierra urbana que se da en este período lo afecte profundamente, ya que su impacto es mayor cuando se trata de vivienda popular, y porque no puede acudir, como hemos visto, a prácticas que amortigüen esta incidencia, como lo hacen los promotores privados.

La combinación de estas tres restricciones, limitación de recursos, sobrecarga de infraestructura y servicios públicos y desfavorable posición en el mercado de tierras ha llevado al ICT a adoptar una serie de prácticas que buscan dar alguna salida de corto plazo a su acción, pero que tienen implicaciones de orden global y en el largo término de conveniencia muy discutible.

Una de ellas consiste en buscar minimizar el peso de los costos de la tierra, mediante la búsqueda de los terrenos más baratos que pueda conseguir en el mercado, y teniendo en cuenta su poca competitividad. Esto por supuesto ocasiona que sean utilizados los terrenos peor situados y de más mala calidad y/o que han sido ofrecidos por propietarios y especuladores con el fin de valorizar áreas aledañas. Con frecuencia las consecuencias urbanísticas son desastrosas, pues expanden exageradamente las ciudades, involucran a la urbanización terrenos indeseables (a veces violando las propias reglamentaciones municipales), y hacen elevar injustificadamente los costos de equipamiento e infraestructura. No es extraño pues que algunas oficinas de planeación municipal se quejen de que el ICT sea "el mayor urbanizador pirata que existe".

Otra práctica que el Instituto se ve obligado a desarrollar para contrarrestar en algo sus desventajas, es la de descansar cada vez más en sus contratistas, cediéndoles de paso el control de la promoción y dando lugar al encarecimiento de las viviendas, mediante la creación de excedentes en las operaciones (a veces bien elevados), con el objeto de remunerar estos agentes. Con el fin de expandir en algo sus recursos escasos, o de obtener tierras por vías menos tortuosas que la compra directa, el Instituto ha ido intensificando sus programas en los cuales actúa compartiendo la promoción con agentes privados (como el P3, o Plan de Terceras Personas), en las que estos últimos aportan parte de la financiación o de los terrenos, y el manejo técnico de la construcción. En la práctica, el dominio que así adquieren sobre la orientación de las operaciones, permite a los contratistas extraer ganancias muy importantes, o valorizar sus propios terrenos, mientras el Instituto depende cada vez más de estos socios, y debilita su poder de vigilancia y control, tendiendo incluso a convertirse en un simple financiador (propuesta que incluso ha sido planteada formalmente). Ahora bien, esta anotación no parte de un simple prejuicio contra la privatización en la prestación de este servicio, sino que la operación del sistema tal como ha existido, ha demostrado que implica un encarecimiento de la vivienda, un muy lento desarrollo técnico, y la pérdida de las externalidades por parte del ICT, que podrían alimentar más acciones de vivienda popular.

Finalmente debemos mencionar otra práctica del Instituto para hacer rendir sus recursos cada vez más insuficientes ante las exigencias de los demandantes potenciales, y es la tendencia a disminuir la cantidad y la calidad de lo que se entrega al beneficiario a nombre de una "solución de vivienda". El área de las viviendas construidas por el Instituto ha ido reduciéndose aceleradamente en los últimos años, y se ha generalizado la fórmula de producir "vivienda incompleta", lo cual es una manera disimulada de recurrir a la autoconstrucción, pues se espera que el usuario termine la edificación, y el Instituto suministre solamente la obra gruesa, y muchas veces no más que un "núcleo" de servi-

cios y una pequeña habitación. Baste mencionar que las llamadas "soluciones mínimas" tienen un área de 25 metros cuadrados, las "soluciones básicas", 40 m², y las "Popular I", 60 m². Además la calidad de la construcción y los materiales es cada vez más deficiente, como lo denuncian los usuarios de varios programas. En esto tiene que ver bastante el punto anterior: las limitaciones administrativas del Instituto y las presiones políticas y administrativas sobre él, lo llevan a que lo que le interese sea simplemente un número de soluciones, y un precio global determinado, pero ejerciendo poco control sobre sus contratistas, quienes elevan sus márgenes de ganancia empeorando la construcción.

B- EL MANEJO DEL ICT POR PARTE DEL GOBIERNO ACTUAL

1. La refinanciación

En su propósito de fortalecer la producción de vivienda y especialmente la producción de vivienda popular, el gobierno actual tomó una decisión trascendental: la de reconvertir la tendencia regresiva en la actividad del ICT, y multiplicar la capacidad de este Instituto de producir vivienda popular. Y para ello atacó el punto central, el de romper la tradición anterior y dotarlo de recursos substancialmente mayores. En el Cuadro IV. 3 podemos observar el claro salto que experimentan los recursos presupuestados totales del ICT en 1983 y 1984 con respecto a los años anteriores.

Para tener una plena comprensión de los alcances de esta decisión es conveniente, sin embargo, examinar cuál fue el mecanismo específico mediante el cual se puso en ejecución este propósito. Para ello debemos recordar que uno de los signos de la coyuntura económica general en ese momento fueron las dificultades de orden fiscal, con un déficit gubernamental de preocupantes proporciones. El gobierno decidió fortalecer financieramente el ICT, tratando de minimizar el impacto de esto sobre el Presupuesto Nacional. Para ello adoptó la línea de canalizar, median-

CUADRO IV . 3

INGRESOS PRESUPUESTADOS TOTALES DEL ICT
1979 - 1984

	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos cons- tantes Enero 1979 = 100	Indice 1979 = 100
1979	5.658	5.658	100.00
1980	7.677	6.044	106.82
1981	9.971	6.287	111.12
1982	11.761	5.872	102.19
1983	26.012	10.572	186.85
1984	33.150	11.518	203.57

FUENTE: ICT, Subgerencia Financiera

te inversiones forzosas, masas de dinero en poder del capital financiero. Se expidió entonces el Decreto 3728 de 1982, en el cual se elevó el canje de las cuentas de ahorro de los bancos y de las cajas de ahorro, de tal manera que del 20 o/o sobre los depósitos pasara a 30 o/o. Este incremento del 10 o/o sobre sus saldos iría a financiar al ICT mediante su inversión en los nuevos Bonos de Vivienda Popular ICT. Además un 3.5 o/o adicional (del antiguo encaje) se invertiría en Bonos de Ahorro y Vivienda Clase B del ICT. Así mismo se autorizó que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda invirtieran 2 puntos de su encaje, que de otra manera deberían conservar en efectivo, en Bonos de Vivienda Popular ICT. El monto del ahorro canalizado hacia el ICT a partir de estas medidas, y de acuerdo a la magnitud de las cuentas afectadas es como sigue: Ver Cuadro IV. 4 pág. 91.

Éstos 12.804 millones de pesos adicionales constituyen el grueso de incremento de la capacidad financiera del ICT en 1983, ya que las rentas propias aportaron 2.600 millones de

CUADRO IV. 4.

**AHORRO DESTINADO AL ICT SEGUN DECRETO
3728 DE 1982
(Millones de Pesos)**

	Saldo en Diciembre 31/82	Ahorro con destino ICT
Cajas de Ahorros.	76.663	
10 o/o en Bonos de Vi- vienda Popular ICT.		7.666.3
3.5 o/o en Bonos de Aho- rro y Vivienda Clase B-ICT.		2.683.2
Corporaciones de Ahorro y Vivienda.	122.760	
2 o/o en Bonos de Vivienda Popular ICT.		<u>2.455.2</u>
	TOTAL	12.804.7

FUENTE: Superbancaria - Cálculos de CAMACOL

pesos adicionales, que se compensan en algo en 1.031 millones en que disminuyó el aporte del Presupuesto Nacional en este año.

Ahora bien, este mecanismo de refinanciación del ICT tiene dos limitaciones, que se hacen evidentes sobre todo para fechas posteriores a 1983. En primer lugar, que el impacto de nuevos fondos se concentra en el primer año en el cual se traslada la base de estas inversiones forzosas; a partir de este momento lo que ingresa al ICT como recursos disponibles de préstamos es la parte proporcional del encaje corres-

pondiente al incremento en las cuentas mencionadas. Esto no solamente es de menor magnitud, sino que incluso puede ser muy pequeño si se tiene en cuenta la fase recesiva por la cual atraviesa la economía, y particularmente, la ya referida crisis en la captación de las CAV, las cuales aportan una parte de estos recursos. Esto hace pensar que para mantener el ritmo previsto de inversión del ICT para años posteriores, el esfuerzo de transferencia de fondos del Presupuesto Nacional debe ser substancialmente mayor. Esto no sería grave si al mismo tiempo no existiera una crisis fiscal de las magnitudes de la actual, que hace poco probable que el gobierno, aún si esa es su voluntad, tenga la posibilidad de aportar estas sumas adicionales sin comprometer seriamente la situación económica general en otras áreas. A principios de 1984, ya se vive esta situación. Para incrementar la inversión del ICT en 1556 millones de pesos corrientes (es decir un crecimiento corriente del 7.6 o/o con respecto al año anterior, y un decrecimiento del 7.5 o/o en términos reales), el gobierno debe elevar su aporte de 3.670 millones a 6.000 millones, y con suposiciones bastantes optimistas sobre el volumen de su recuperación de cartera y de sus recursos captados por vía financiera. Además las previsiones para cumplir incluso con esta meta no son muy tranquilizadoras.

Por otro lado, aunque el costo de utilización de estos recursos no sea comparativamente muy alto (los Bonos de Vivienda Popular, instituídos en Diciembre del 82, son de 8 años de maduración y un interés del 20 o/o anual pagadero en semestres vencidos), de hecho implica una importante elevación de los egresos del Instituto en términos de servicio de la deuda. Según las previsiones del Instituto este rubro pasará de 1.796 millones de pesos en 1982, a 3.673 en 1983, a 8.698 en 1984. Como se ve, este es un peso creciente que explica por qué en los planes del ICT, a pesar de que los ingresos totales pasarán de 26.012 millones de pesos en 1983 a 33.150 en 1984, es decir una diferencia de 7.138 millones, la inversión prevista sólo se incrementaría en los ya mencionados 1556 millones.

Todo esto ha puesto sobre el tapete la necesidad de crear nuevas fuentes de recursos que complementen aquellos con los cuales cuenta actualmente el ICT, si se quiere que éste cumpla el papel tan importante que se le ha asignado dentro del Plan de Vivienda, que incluso se ha revelado aún más decisivo en el desarrollo mismo de la política, como veremos. Una opción que se ha discutido seriamente, es la de trasladar al ICT una parte de los recursos captados por las CAV. Los argumentos en favor de esta propuesta son fuertes, en la medida en que las CAV han evidenciado dificultades en convertir sus captaciones en préstamos para inversión real, y que además se muestran reticentes a colocar sus recursos en los segmentos populares de la demanda de vivienda.

Las dificultades de una tal opción radican en que el costo de estos recursos no es bajo, y probablemente requerirían una erogación específica para cubrir el diferencial entre tasas pasivas y activas. Por otro lado, con la aguda crisis en la captación de las CAV, un recorte en su capacidad de préstamo afectaría aún más a la promoción privada.

Otra alternativa que circula consiste en que el ICT mismo intervenga directamente en la captación de ahorro voluntario, para lo cual hay incluso una decisión oficial al respecto. Una opción es la de que capte recursos bajo el sistema UPAC, ya sea abriendo sus propias oficinas de captación de ahorro del público, o especializando en la financiación del ICT a una de las CAV, CORPAVI, cuyos socios son entidades oficiales, y en cuyo capital accionario tiene participación el propio ICT. Las dudas que esto suscita son, de nuevo, el costo de estos recursos, la capacidad operativa del ICT para competir en este mercado, o el mismo tamaño de las operaciones de CORPAVI que es claramente insuficiente. Sin embargo existe otra posibilidad, no necesariamente excluyente con las anteriores: que el ICT capte ahorro voluntario bajo un sistema diferente al UPAC, en el cual el atractivo no sea necesariamente la remuneración de los depósitos sino el acceso a los servicios de vivienda del ICT. Se trataría de un sistema clásico de Ahorro y Préstamo que estimularía el ahorro de los propios grupos

potencialmente beneficiarios de la acción del ICT, algo que por lo pronto no sólo no se canaliza, sino que incluso se desestimula, como veremos más adelante.

Lo cierto es que hasta el momento no se han tomado decisiones sobre ninguna de estas opciones, lo cual es grave, pues ya en el presupuesto de 1984 se cuenta con que el Instituto pueda completar sus recursos mediante la canalización de ahorro del público. Esto hace temer aún más un fuerte rezaigo de las posibilidades reales del Instituto con respecto a las previsiones en el año 84.

2. Medidas complementarias

Otras medidas de menor envergadura que se tomaron con respecto al ICT fueron las siguientes:

Para combatir prácticas de clientelismo, e incluso de corrupción, en la asignación de las viviendas producidas por el ICT, la nueva administración introdujo un sistema de sorteos públicos. Para ello hizo una convocatoria amplia a los aspirantes a los programas del Instituto, publicando en la prensa los formularios de solicitud (antes tener acceso a un formulario era supremamente difícil, y éste llegó a tener un precio considerable en el mercado negro). Se recibieron alrededor de 800.000 formularios de todo el país, los cuales una vez depurados significaron casi 650.000 solicitudes válidas.

Otra determinación que se tomó, ya que había sido una de las consignas más publicitadas durante la campaña electoral, fue la eliminación de la cuota inicial para los planes que corresponden a viviendas de 1.300 UPAC o menos. Se conservó el sistema de tasas de interés fijo que se escalonan según el plan, desde un monto de 20 o/o anual, y con reajustes anuales de la cuota mensual del 15 o/o. Este esquema arroja condiciones financieras más favorables para el usuario del ICT que las correspondientes al usuario de financiación UPAC, en soluciones populares, como puede verse en el cuadro IV. 5.

CUADRO IV. 5.

**TASA DE INTERES EN EL CREDITO PARA VIVIENDA
PRODUCIDA POR EL ICT Y COMPARACION CON EL
FINANCIAMIENTO CAV**

	ICT ¹	CAV ²
Lotes con servicios	19.8	32.2
Auto-construcción	19.8	30.4
Mínima	20.0	30.4
Básica	23.0	30.4
Popular I	26.0	32.2
Popular II	26.0	32.2

1 Incluye seguro.

2 No incluye seguros. Se calcula con una corrección monetaria del 23 o/o, plazo de 15 años, y según las reglamentaciones UPAC para cada estrato.

FUENTE: CAMACOL

La combinación de estas dos medidas, la eliminación de la cuota inicial y los sorteos de las asignaciones, produjeron una enorme expectativa de acceso a las soluciones del ICT, lo cual fue reforzado por la publicidad que rodeó estas primeras acciones del Instituto durante los comienzos de la administración actual. Sin embargo esto tuvo algunas consecuencias inesperadas que revelan limitaciones en este sistema. Consultados algunos dirigentes de organizaciones de Vivienda Popular, afirmaron que la esperanza de obtener viviendas del ICT con relativamente poco esfuerzo produjo una sensible dispersión en los miembros de estas asociaciones. Esto muestra que el sistema de asignación del ICT no fomenta el ahorro de los beneficiarios, algo que es bien importante en una estrategia de vivienda popular.

Sin embargo, más allá de cualquier reparo sobre la conveniencia absoluta de las medidas positivas introducidas por el gobierno con respecto al ICT, lo que realmente sorprende es la ausencia de otros mecanismos que apunten a remover obstáculos muy evidentes para la acción del Instituto. Una de estas ausencias bien sobresaliente es la falta de un mecanismo que dinamice la provisión de servicios públicos e infraestructura urbana para la vivienda popular por parte de organismos municipales o nacionales, de tal manera que el peso de estos costos no recaiga tan onerosamente sobre los propios usuarios del ICT, y éste pueda multiplicar su acción. Otra acción de política que ha sido largamente esperada y cuya necesidad ha sido señalada con insistencia, es la introducción de una reforma en el régimen de la propiedad territorial urbana, que mejore la muy desfavorable posición del ICT en este mercado y que tanto limita su capacidad de acción. El presente gobierno, sin embargo, no ha avanzado ninguna iniciativa en este sentido.

3. Las realizaciones del ICT durante 1983

Si la acción central del gobierno con respecto al ICT, su refinanciación, no estuvo acompañada de otras medidas complementarias importantes, de todas maneras ella por sí misma significó un innegable y apreciable avance en el volumen de actividad de este instituto. Como puede observarse en el Cuadro IV. 6, tanto en área construída como en número de viviendas producidas, la magnitud de la acción del ICT en el 83 más que duplica el promedio en los 11 años anteriores.

Es de anotar que estas cifras superan, y de manera apreciable, los mismos cálculos del plan de vivienda, que esperaba que el ICT produjera en ese año 28.960 viviendas, lo que quiere decir que la producción real significó el 187 o/o de la meta. Esto viene más que a compensar el desempeño de todos los otros agentes productores de vivienda, que sólo produjeron 47.632 viviendas, contra 51.040 programadas, es decir el 93.3 o/o de la meta. Es decir, que este considerable ritmo de

CUADRO IV. 6.**REALIZACIONES DE VIVIENDA DEL ICT 1972-1983**

	Numero de Viviendas	Indice	Area construída (ms ²) 1	Indice
1972	20.842	100.00	1.020.010	100.00
1973	23.887	114.58	904.890	88.71
1974	18.926	90.79	908.435	89.06
1975	19.817	95.06	929.330	91.11
1976	22.020	105.63	888.210	87.08
1977	21.804	104.59	1.087.845	106.65
1978	23.534	112.89	1.118.735	109.68
1979	15.529	74.49	695.980	68.23
1980	23.950	114.88	1.024.660	100.45
1981	24.916	119.52	1.126.942	110.48
1982	24.384	116.97	1.102.902	108.13
1983	54.000	259.03	2.352.846 ²	230.67

- 1 Calculada de acuerdo al metraje promedio de la vivienda según los distintos planes.
- 2 Distintas fuentes dan metrajes promedio diferentes para cada plan en este año. Un cálculo máximo, arroja un área de 2.588.760 ms², y uno mínimo de 2.146.932. Hemos utilizado el promedio entre estos dos.

FUENTE: ICT

actividad del ICT fue el principal responsable de que el plan del gobierno superara en 27 o/o la meta para este año en términos de viviendas construídas (101.632 producidas, contra 80.000 programadas).

Otro elemento que se debe destacar en las realizaciones del ICT en 1983, es que especializó la casi totalidad de su pro-

ducción en viviendas para los grupos más pobres. En el pasado el ICT producía también para capas de ingresos ligeramente superiores, e incluso una parte de su acción se dirigía a la demanda solvente, bajo el principio de que las utilidades que se logaran en operaciones en este nivel irían a alimentar los subsidios en capas más pobres. En el Cuadro IV. 7, puede verse como la proporción de unidades producidas con un máximo de precio aproximado a los 1.300 UPACs actuales, pasa de un promedio del 80.6 o/o entre el 72 y el 82 al 98.3 o/o en 1983. Esto hace que el incremento de la acción del ICT en 1983 sea todavía más que proporcional en este estrato de viviendas menos costosas que en el total. Si iguala-

CUADRO NO IV. 7.

PRODUCCION DE VIVIENDA DE MENOS DE 1.300 UPACs, POR PARTE DEL ICT. 1977 - 1983 *

	o/o Sobre total de Viviendas	Número de Viviendas	Indice
1972	73.94	15.410	100.00
1973	84.59	20.206	131.12
1974	79.94	15.129	98.18
1975	76.80	15.219	98.76
1976	89.72	19.756	128.20
1977	76.63	15.176	98.48
1978	81.66	19.218	124.71
1979	80.04	12.429	80.66
1980	82.40	19.735	128.07
1981	80.50	20.057	130.15
1982	n. d.	n. d.	n. d.
1983	98.30	53.082	344.46

* Suponiendo que las viviendas en planes hasta Popular I, o sus equivalentes, corresponden en los años anteriores, como es hoy, a 1.300 UPACs actuales, o menos.

mos a 100 el promedio de la actividad anual del ICT en los 10 años anteriores, para el 83 lo correspondiente al número de viviendas totales sería 247.9, mientras que si tenemos en cuenta las unidades de menos de 1.300 UPACs, la cifra del 83 correspondería a 308.0. De nuevo hay que resaltar esta capacidad del ICT de orientar su producción hacia los grupos más pobres, de acuerdo con las directrices gubernamentales, algo que como veremos, no es el caso de otros agentes.

Sin embargo hay que hacer algunas anotaciones con respecto a este desempeño del ICT. La preocupación de sus directivas por darle un gran impulso a la actividad del Instituto respondía entre otras cosas al importante papel político que ha desempeñado en el gobierno de Betancur el programa de vivienda popular, y a la falta de dinamismo que evidenciaba la contraparte de promoción privada. La premura con que tuvieron que ponerse en marcha estos programas, y la falta de medidas complementarias, han hecho que el ICT cometa ciertos errores que podrían corregirse en el futuro, e incluso ha acentuado el recurso de ciertas prácticas que son muy negativas en el largo plazo.

El ICT no contaba con una guía de planificación, ni un conocimiento detallado de su demanda, que le permitieran tomar decisiones rápidas y adecuadas con respecto a las características de su producción (distribución espacial, tipo de planes, diseños físicos, etc.). Por otro lado los cuellos de botella que significaban las limitaciones en servicios públicos y acceso a terrenos, restringían aún más la libertad de acción (hubo bloqueos muy importantes del ICT por una de estas dos razones en varias ciudades importantes, incluyendo a Bogotá).

Aunque se hizo un esfuerzo en esta dirección con la convocatoria masiva de solicitudes, este instrumento no es el ideal para estas decisiones, y menos aún en las condiciones en que tuvo que ser realizado. En esta coyuntura se evidenció el grado preocupante en que el ICT ha delegado su poder de control económico en sus subcontratistas y "Petresistas", ya que el Instituto prácticamente se vio sometido a las iniciativas

de estos agentes. Pero lo importante es señalar que este sistema de operación no garantiza que las decisiones tomadas respondan a criterios generales de eficiencia y racionalidad; existen fuertes sospechas que la coyuntura ha fortalecido estos agentes con respecto al Instituto, y les haya permitido sacar aún mayor partido de sus transacciones con él con respecto a años anteriores, con las repercusiones ya anotadas con respecto al precio, la calidad y el volumen de las viviendas producidas. Para hacer justicia sin embargo, hay que anotar que el Instituto, por lo menos en lo que respecta a la planificación de sus acciones y su eficiencia operativa, ha comenzado a desarrollar programas de mejoramiento y modernización bastante notables (estudios de demanda, modelos financieros, etc.).

Capítulo V

LA NUEVA POLITICA DE ARRIENDOS

A. EL REGIMEN PREEXISTENTE EN LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTOS

1. Regulación de arrendamientos y política de vivienda

Las normas que regulan las transacciones de arrendamiento de vivienda, son un elemento clave en las condiciones habitacionales de la población, y su manejo, un instrumento de política de mucha importancia en el sector. Esto, por la circunstancia evidente de que esta modalidad de circulación, el arrendamiento, es cuantitativamente muy apreciable, y una gran cantidad de usuarios consumen este bien a través de su alquiler. Pero el influjo del régimen de arrendamientos va bastante más allá del impacto directo sobre los inquilinos, algo de por sí ya decisivo: de hecho, las condiciones del mercado de alquileres se conectan de distintas maneras con la actividad de producción de vivienda, y por lo tanto con las posibilidades de acumulación en esta esfera. Entre otras cosas, señalemos que el alquiler de viviendas es una alternativa a la compra de ellas, lo cual incide en la configuración de la demanda final. Pero también es una práctica de tipo mercantil, y las condiciones del arrendamiento afectan otra parte de la demanda: la de compradores de viviendas que las destinan al alquiler. Podríamos señalar unas cuantas interconexiones adicionales, pero creemos que las mencionadas bastan para ilustrar la importancia de este mecanismo con respecto a la política global de vivienda.

Ahora bien, examinemos brevemente qué significaba esta medida en su momento. Se trataba como hemos visto, de un instrumento concebido para combatir el alza general de precios. Es un arma que en el corto plazo se presta para estos propósitos por algunas características de sus repercusiones económicas e ideológicas.

En primer lugar, es una medida que, como señalamos, afecta una gran cantidad de personas, y por lo tanto tiene un considerable impacto político, al constituirse en una demostración de que el gobierno se preocupa por combatir la inflación. En segundo lugar, es una medida relativamente fácil de administrar y poco onerosa para el Estado, por lo menos en teoría; esto es especialmente válido para el "congelamiento", con respecto a otras formas de control del canon y tal vez de allí viene la recurrencia de su utilización; en tercer lugar, en el corto plazo, no tiene una gran incidencia en el monto de la oferta de vivienda: ella está constituida en lo fundamental por el stock existente y es difícil para los arrendadores retirar inmediatamente sus viviendas del mercado; finalmente, y eso es algo cuya validez se debe examinar en cada momento, los grupos afectados negativamente por la medida, los propietarios, tienen una fuerza política limitada y por lo tanto, una débil capacidad de respuesta.

Las dificultades de esta medida, sin embargo, son de largo plazo. Si efectivamente puede ejecutar la medida y se logra comprimir el monto del canon en un determinado nivel, a la larga tiende a desestimular la producción mercantil de viviendas. De un lado, porque reduce la demanda final, ya que muchos usuarios preferirán arrendar viviendas con un alquiler bajo, a comprarlas con precios de mercado libre. En segundo lugar, porque se hace menos atractivo el negocio de comprar viviendas para arrendar. Además, en el mediano plazo existe mayor libertad para reasignar parque inmobiliario antiguo a destinos diferentes al arrendamiento, y se crea la tendencia a restringir el mantenimiento de las edificaciones con arrendamiento congelado, generando procesos de deterioro físico, a menudo muy severos. Para contrarrestar algunos

de estos efectos, por lo general se introducen matices al “congelamiento”, como el de liberar de él a los inmuebles recientemente construídos.

El problema del desestímulo a la producción de vivienda nueva fue algo serio en el momento de estas medidas, especialmente por la configuración de los agentes inmobiliarios. En su momento, la promoción capitalista era muy débil, y el grueso de la demanda solvente, particularmente la esfera alta, estaba atendida por la producción por encargo. La promoción capitalista, que era pequeña y conformada por capitales modestos, producía fundamentalmente para la parte baja de la demanda, que no podía acceder a la propiedad de vivienda producida en forma capitalista o por encargo, pero sí la podía alquilar. En otras palabras, producía fundamentalmente vivienda para sectores medios en arrendamiento (sobre todo, apartamentos en pequeños edificios centrales, “para empleados”, según la denominación de la época). El congelamiento de arrendamientos era fatal para este grupo. No es muy clara la conformación de los “rentistas”, propietarios de las viviendas de alquiler. No parece que existiera una gran concentración de capitales en ellos, pero sí que las “viviendas de renta” constituían usualmente una porción del patrimonio de los sectores de mayores ingresos, probablemente cumpliendo funciones de soporte de atesoramiento, ante la precariedad de instituciones de ahorro financiero. Probablemente la debilidad del capital promotor, y la dispersión de los “rentistas” en cuanto tales, explica la viabilidad inicial de implantación de la medida. Pero en un segundo momento, ante los efectos económicos visibles, e indicios de movilización de resistencia de los sectores implicados negativamente, la medida fue aplicada con intermitencias, y finalmente abandonada.

Sin embargo, dejó huellas perdurables. Ya hemos mencionado el antecedente jurídico que esto constituyó. Pero además parece haber afectado notablemente la estructura de producción y circulación de vivienda. Probablemente retrasó el proceso de proliferación de relaciones capitalistas en la ra-

ma, y determinó que en lo sucesivo, la naciente promoción capitalista se reorientaría más bien hacia la producción para la venta final. De otro lado, muy seguramente contribuyó al repliegue del gran capital de las operaciones de arrendamiento de vivienda (si es que alguna vez tuvo presencia importante allí), fenómeno que es además impulsado por otras transformaciones en las relaciones de producción en la rama.

Posteriormente, en 1946 y mediante los decretos 888 de este año (bajo el gobierno de Lleras Camargo) y el 2768 que lo confirmó (bajo Ospina Pérez), se adelantó una iniciativa encaminada a intervenir los arrendamientos bajo otros principios, relacionando el canon con el avalúo catastral. Incluso se llegó a conformar una Junta de Control, pero estas medidas nunca pudieron llevarse a la práctica realmente.

En 1956, bajo la presidencia del General Rojas Pinilla, y por motivos similares a los de la coyuntura anterior, se restablece el congelamiento de los arrendamientos. Allí, mediante el decreto 1070 de ese año se introdujo un nuevo factor, que ha seguido gravitando hasta la actualidad, y es la garantía de permanencia del inquilino en la vivienda mientras cumpla con el pago oportuno del canon (1). El carácter ilimitado que toma en la práctica el contrato de arrendamiento de los inmuebles afectados por el régimen de congelamiento crean fuertes tensiones entre las partes de estas transacciones, pues el inquilino busca prolongar al máximo su permanencia en el edificio y beneficiarse así de un canon estancado en términos nominales (para ello cuenta además con múltiples recursos de dilación de los juicios de lanzamiento); por otro lado el propietario procura deshacerse del inquilino, incluso por métodos ilegales. Precisamente para amortiguar el efecto

(1) Además del atraso en el abono de las mensualidades, se establecieron otras causales excepcionales para terminar unilateralmente el contrato de arrendamiento, como son el requerimiento del inmueble para vivienda del propietario y la venta o demolición del edificio.

sobre la producción de vivienda nueva, la medida se aplicó sólo a los contratos vigentes pero no a los nuevos. Su impacto, por lo tanto fue muy diferenciado: afectó profundamente la rentabilidad del arrendamiento del parque inmobiliario existente, siendo muy probable que haya contribuido apreciablemente en el declive de algunas secciones hoy consideradas antiguas de las ciudades. Pero a medida que pasaba el tiempo, se renovaban los contratos en las edificaciones antiguas, y sobre todo, se construían nuevos inmuebles, y se reducía la amplitud de la medida, dejando los nuevos contratos en un régimen de libertad.

Una nueva etapa de intervención estatal en el régimen de arrendamiento sobreviene a finales de la década de los 70, bajo los gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala. En 1976, frente a una abrupta escalada de la inflación y siguiendo la tradición ya anotada, el gobierno de turno decide renovar el congelamiento de los alquileres. Le introduce sin embargo la innovación de incluir los contratos nuevos y no sólo los vigentes en el momento de entrada en vigor de la medida, aduciendo la necesidad de anticiparse a la tendencia alcista en los precios generales de la economía. En la práctica esto implicaba que el monto del canon quedaba fijo en la magnitud en que se pactaba en el inicio del contrato, y con las medidas tendientes a garantizar la continuidad del inquilino en la vivienda. Este régimen es el que ha continuado vigente hasta el inicio del presente gobierno con pequeñas modificaciones. Aunque inicialmente la medida se dictó por término indefinido en el tiempo, en 1977 se estableció su alcance en un año. Sin embargo este plazo se ha ido renovando anualmente lo que nos vuelve a colocar en la situación inicial. Incidentalmente se han permitido algunos ajustes menores, en 1977 se autorizó elevar el canon si el impuesto predial del inmueble había aumentado, o si el propietario había realizado en él inversiones mayores.

En 1979, se permitió un aumento en el canon del 20 o/o para inmuebles con un canon superior a 5.000 pesos,

10 o/o para inmuebles entre 2.500 y 5.000, dejando fijos los restantes. A finales de 1980 se excluyen los inmuebles destinados al comercio y se permitió un nuevo reajuste del 10 o/o, lo que se renueva a finales de 1981.

Lo anterior implicó, para los inmuebles con contratos continuos cobijados por la medida, una drástica baja en la rentabilidad de su alquiler. En un período en que la tasa de inflación general fue de alrededor del 20 o/o anual, un contrato con 4 años de antigüedad arrojaba un canon congelado cuyo poder de compra se reducía más o menos a la mitad del original, y a una tercera parte en dos años más.

De otra parte sin embargo, aunque la medida no es muy taxativa frente al asunto, es muy difícil controlar el congelamiento del canon cuando se cambia de inquilino. En la práctica, por lo tanto, se daba una libertad en el canon originalmente pactado, pero este quedaba fijo durante la vigencia del contrato. El resultado es una tremenda agudización de los conflictos en estas transacciones, y algunos efectos inesperados. Dentro de estas circunstancias, el propietario trataba de elevar al máximo el canon original, aún a costa de tener un tiempo desocupado el inmueble, para resarcirse de la erosión que iba a tener su monto a medida que el contrato se prolongaba. Por otro lado, el inquilino procuraba permanecer en el inmueble el mayor tiempo posible para beneficiarse de un arrendamiento que descendía rápidamente en término reales. Se desató así una guerra no declarada entre propietarios e inquilinos: los primeros tenían a su favor la balanza al iniciar los contratos, pues el inquilino difícilmente tenía alternativas frente a los cánones elevados en forma "ad hoc" por los propietarios; pero de allí en adelante las condiciones cambiaban a favor del inquilino, pues los causales legales de su remoción eran muy difíciles de aducir, y para ello además contaban con la lentitud del aparato jurídico en caso de conflicto. Incluso emergió un floreciente negocio de abogados e intermediarios que de una parte se encargaban de dilatar los juicios con medios legales y frecuentemente ilícitos, y de otra, intentaban por medios para-legales expulsar al inquilino.

Curiosamente, el efecto neto sobre el monto del arrendamiento no es muy claro. Algunos indicios señalan que globalmente la magnitud de los arrendamientos estaba descendiendo en términos reales antes de entrar en vigencia el congelamiento. A partir de su entrada en vigor, éste dejó de descender (1). Aunque una percepción del efecto neto requeriría un examen más detallado, pues en la determinación del monto del arrendamiento no interviene sólo el control, lo indudable es que el régimen generaba inquilinatos de distinto tipo, abusos de inquilinos en algunas ocasiones y en otras de propietarios, y una turbulencia en el mercado donde a menudo los pescadores gananciosos eran los intermediarios.

3. La configuración de los agentes en el alquiler de viviendas

Ahora bien, detrás de estas acciones estatales, existe una representación social del fenómeno del arrendamiento de vivienda, que las justifica y les da coherencia, y que es necesario discutir, pues sigue siendo la referencia para la discusión de las medidas actuales. Consiste esta visión en considerar que en las transacciones de arrendamientos se enfrentan dos grupos claramente diferenciados y caracterizados: de una parte un poderoso grupo de casatenientes, que concentran una porción muy importante del parque inmobiliario, y que controlan palancas decisivas en lo económico y en lo político; de otra parte una gran masa de inquilinos pauperizados, víctimas de la penuria de vivienda. Frente a esto, la intervención del Estado es urgente para defender al inquilino, la parte más débil en esta transacción. El congelamiento de arrendamientos sería una medida clara y adecuada para restringir las ganancias excesivas de los casatenientes.

La realidad, sin embargo, es bastante más compleja que esto, tanto en la identificación de estos agentes, como en la homo-

(1) MONTENEGRO Alvaro. *El control de arrendamientos en Colombia y su desmonte*. En revista **ESTRATEGIA** No. 60, Octubre 1982.

geneidad de la relación propietario-inquilino que implícitamente se supone aquí.

En efecto, algo constatado en diversos medios, es la desaparición del gran "casateniente", hecho concomitante con la proliferación de las relaciones capitalistas en la producción de vivienda y su transformación paulatina. La circulación de vivienda en tanto mercancía bajo la forma de arrendamiento, ha dejado de ser una inversión atractiva para el gran capital, ante el surgimiento de formas financieras evolucionadas que permiten adoptar otra forma de circulación de largo período (la venta a plazos), como modalidad predominante para dar salida a la producción capitalista. No es por lo tanto indispensable garantizar una valorización normal de los capitales que operan en el arrendamiento, como en otras épocas. Un indicio empírico de la justeza de esto en nuestro medio, es el que proporciona FEDELONJAS, según el cual, en una muestra de las viviendas inscritas en agencias de propiedad raíz, el promedio de viviendas por propietario es solo de 1.44 (1). Esta baja concentración de la propiedad inmobiliaria urbana para arrendar es bien significativa, si se tiene en cuenta que presumiblemente los afiliados a estas agencias son los propietarios de mayores recursos.

Por otro lado, tampoco es claro que los inquilinos y los propietarios sean cada uno de ellos homogéneos socialmente, ni que los primeros correspondan a sectores populares, y los segundos a grupos de ingresos elevados. Un estudio realizado a partir de la Encuesta de Hogares del DANE de 1978 ilustra empíricamente esta apreciación (2). La clasificación de los hogares según tenencia de la vivienda y categoría ocupacional del jefe, según el Cuadro V.1, muestra en primer lugar, que la proporción de hogares ocupando viviendas alquiladas es

(1) BORRERO Oscar. Intervención en el *Foro sobre el Control de Arrendamientos*. CINEP, Junio 8 de 1983.

(2) CLAVIJO Hernando. *Ingresos y Gasto en Vivienda*. Universidad Externado de Colombia —en prensa—.

CUADRO V . 1

DISTRIBUCION PORCENTUAL E INGRESO FAMILIAR
 PROMEDIO DE LOS HOGARES SEGUN CATEGORIA
 OCUPACIONAL DEL JEFE Y TENENCIA DE LA
 VIVIENDA. BOGOTA Y CALI,
 1978

CATEGORIA OCUPACIONAL DEL JEFE	n	o/o		Ingr Fam. Promedio (1)	
		Propieta	Inquilinos	Propieta	Inquilinos
OBRERO	836	47.5	52.5	18.792	17.123
EMPLEADO	1.568	50.5	49.5	32.858	22.491
PATRON	344	59.3	40.7	34.959	25.780
INDEPENDIENTE	1.072	50.4	49.6	20.090	15.227
TOTAL.....	<u>3.820</u>	<u>50.6</u>	<u>49.4</u>	<u>26.615</u>	<u>19.438</u>

(1) Pesos corrientes

FUENTE: Elaborado con base en la Encuesta de Hogares del DANE. Etapa 21.

similar en las cuatro categorías ocupacionales, y solamente en el caso de los patrones este porcentaje es ligeramente inferior. De esta manera existirían inquilinos pertenecientes a distintos estratos económicos. Por otro lado, estos inquilinos no serían substancialmente diferentes del conjunto de cada una de las categorías ocupacionales, pues sus ingresos no difieren de los ocupantes de vivienda propia, especialmente en las categorías que corresponden a ingresos más bajos, como son los obreros y los independientes.

Esta poca diversidad entre inquilinos y ocupantes de vivienda propia, se puede observar con mayor claridad en lo que se refiere a capas populares, en los resultados que arrojó un sondeo que realizamos en cinco barrios populares de Bogotá. (1). Allí se puede observar que el ingreso de los residentes en vi-

-
- (1) El sondeo se realizó mediante una encuesta aplicada a 321 hogares (135 de propietarios de vivienda y 186 de inquilinos) en 4 barrios populares de la zona de Bosa, al sur de la ciudad. Se seleccionó esta zona por la alta incidencia de vivienda compartida y en arriendo; los resultados del sondeo arrojan un promedio de 2.5 hogares por vivienda.

El sondeo realizado en los barrios populares de Bosa confirma a través de diversos indicadores la inaplicabilidad de las normas vigentes sobre arriendos. Sólo el 17.2 o/o de los hogares inquilinos tenía contrato por escrito y sólo el 34 o/o tenía pactado previamente el monto del reajuste anual al canon. El monto del último reajuste hecho fue en promedio del 29 o/o con respecto al canon anterior. Además el conocimiento de las disposiciones sobre la materia es muy bajo; sólo las conocía el 27 o/o de los propietarios y el 19 o/o de los inquilinos. Ello confirma que la aplicabilidad de la norma en estos sectores es muy escasa, debido a las condiciones de agudo desequilibrio entre la oferta y la demanda; FEDELONJAS ha calculado que en este estrato la relación es de 1 a 10.

Otro indicador de la cercanía socioeconómica entre propietarios e inquilinos es que en el 55 o/o de las viviendas en arriendo eran también habitadas por el mismo propietario. Además, sólo el 42 o/o de los propietarios había obtenido financiación institucional para adquirir la vivienda; el resto sólo contó con recursos personales o préstamos familiares.

vienda propia apenas supera en un 20 o/o el de los inquilinos y que otras características socioeconómicas, como la tasa de dependencia, el tamaño familiar, el nivel educativo, son prácticamente idénticos. Incluso en estos sectores no parece que la propiedad de su habitación les dé una seguridad económica apreciable sobre los inquilinos: un 20 o/o de ellos carece de cualquier título de propiedad legal sobre el inmueble; entre los que sí lo tiene, sólo el 54 o/o posee escritura, pues los demás sólo disponen de libreta de pago al urbanizador (27 o/o) o de promesa de compraventa (19 o/o). En definitiva, podríamos decir que el carácter de inquilino no es un rasgo lo suficientemente importante para distinguirlo de su grupo social, ni que permita hablar de "inquilinos" como si fuera un todo homogéneo.

Ahora bien, si es cierto que no existen grandes casatenientes monopólicos ¿quiénes son entonces los propietarios de las viviendas arrendadas? Sobre esto, desafortunadamente hay poca evidencia, pero todo parece indicar que se trata fundamentalmente de propietarios de un estrato similar al de sus propios inquilinos, y que no existen con ellos grandes distancias socioeconómicas. Para grupos de estratos superiores, el sondeo de FEDELONJAS muestra que no solamente la propiedad es muy poco concentrada, sino que los ingresos de los propietarios, son ligeramente menores que los de sus propios inquilinos. Para grupos populares existen varios indicios que dan un resultado similar. El sondeo que realizamos en barrios populares de Bogotá, que muestra una gran homogeneidad entre inquilinos y habitantes de vivienda propia, revela además la siguiente: el 55 o/o de las viviendas arrendadas eran ocupadas simultáneamente por sus propietarios. Un estudio realizado por el CEDE sobre inquilinatos en un barrio del ICT (Kennedy), muestra también que los ingresos de los propietarios que arriendan vivienda compartida no es muy superior a los de sus inquilinos (1).

(1) REVEIZ E; TRIANA L.; SALAZAR J.J. *Vivienda compartida en arrendamiento en Ciudad Kennedy. Tercera Etapa. CEDE - 1979.*

Lo anterior pone de presente otra cosa: el papel del arrendamiento y sus modalidades varían según los grupos sociales. Probablemente en los grupos de ingresos superiores, el grueso de la oferta de viviendas de alquiler está generada por agentes que tienen otra actividad, y para quienes el tener una vivienda para arrendar es una forma de ahorro, y un ingreso suplementario mientras están activos, y una especie de seguro cuando están retirados (una proporción muy elevada de los propietarios de la muestra de FEDELONJAS superaba los 50 años). Entre los sectores populares una buena parte del espacio construido para el arriendo lo constituyen viviendas compartidas que el mismo propietario habita parcialmente. Se ve entonces que no son solamente los inquilinos los que tienen una gran heterogeneidad de acuerdo al estrato social a que pertenecen, sino también los propietarios de viviendas de alquiler. Incluso había que decir que el vínculo mismo es de una naturaleza diferente. Entre otras cosas las medidas gubernamentales los deben afectar de manera muy diferencial: una anotación importante a las políticas gubernamentales sobre los arrendamientos, es que no sólo ignoran estas diferencias, y actúan en bloque como si se tratara de un fenómeno monolítico, sino que muy probablemente no tengan ningún efecto sobre las transacciones en estratos populares donde el mercado funciona por las vías de hecho. Esto lo miraremos con más detenimiento cuando examinemos la nueva política de arrendamientos.

Dentro de este panorama, se ve lo caprichoso del régimen de congelamiento del arrendamiento, que establece inequidades y abusos entre agentes que fundamentalmente pertenecen al mismo grupo social, que simplifica enormemente el tratamiento de una gran complejidad y diversidad de vínculos que están implicados en el arrendamiento, y que además no parece alcanzar el efecto perseguido.

Por último es necesario incluir entre quienes intervienen en las transacciones de arrendamientos, y que mayor incidencia tienen en los conflictos que se generan alrededor de ellos, a un agente adicional: el intermediario. En efecto, en parte

CUADRO V. 2.

INGRESO FAMILIAR PROMEDIO Y OCUPACION DE VIVIENDA EN EL BARRIO KENNEDY - 1977

Tipo ocupación de vivienda	o/o de familias	Ingreso monetario familiar (1)
Propietario que no arrienda	26.2	5.058
Propietario que subarrienda(2)	28.0	5.785
Inquilino que subarrienda	.6	4.235
Inquilino que no subarrienda ni comparte	(8.6)	(5.040)
Inquilino que no subarrienda y sí comparte	(36.6)	(3.810)
Total inquilino que no subarrienda	45.2	4.044

(1) Incluye ingresos por arrendamiento, cuando aplica.

(2) Incluye propietarios que arriendan otra vivienda (bifamiliar), y propietarios que comparten con el inquilino su propia vivienda.

FUENTE: REVEIZ. et. al, Ibidem.

por razones de tipo técnico, pero también por la obscuridad que crecientemente asumen las transacciones de alquiler, han venido proliferando abogados, agencias de propiedad raíz, intermediarios en general que tienen sus propios intereses. El grueso de los agentes inmobiliarios se ha agrupado gremialmente alrededor de FEDELONJAS. Es importante aclarar que en principio esta entidad no represen-

ta directamente los intereses de los propietarios sino los de los agentes de propiedad raíz, los cuales no coinciden plenamente. Incluso es necesario precisar que por lo general estos agentes sólo operan en las secciones medianas y altas del mercado. De allí que en el debate por las nuevas medidas los pequeños propietarios hayan creado una representación gremial diferente de FEDELONJAS: la Asociación de Pequeños Propietarios de Vivienda (ACOPROVI).

B. EL NUEVO REGIMEN DE ARRENDAMIENTOS

1. Formulación y reformulaciones

El gobierno de Betancur decidió romper la continuidad de la política de congelamiento de los arrendamientos, e introducir una regulación de los cánones con otros criterios. Es posible que en parte se debiera a la acumulación de malestar entre distintos agentes involucrados en el régimen anterior, aunque como veremos por el desarrollo de las nuevas medidas, esta mutación parece partir de otra preocupación: la necesidad de fortalecer los fiscos locales. Es bien interesante reconstruir la secuencia de modificaciones y reformulaciones de estas medidas, pues evidencian el forcejeo entre distintas fuerzas y un zigzaguo en la evolución de las posiciones gubernamentales.

Una primera versión de las medidas está consignada en el Decreto 3817 de 1982. Su esencia es vincular el monto del arrendamiento con el avalúo catastral, de tal manera que el primero no pudiera superar un determinado porcentaje del segundo: (del 0.6 al 1.3, según el avalúo). Con esto se pretendía esencialmente presionar al propietario a elevar el avalúo catastral si quería elevar el canon de arrendamiento. Como del monto del avalúo catastral dependen una serie de impuestos locales y de tarifas, esto implicaría una inyección de recursos para las municipalidades.

El mecanismo en este sentido es ingenioso pues ataca un problema complicado: el de la tradicional y acentuada subesti-

mación del avalúo catastral con respecto al precio comercial, que priva a las comunidades locales de una buena parte de sus recursos fiscales. Las iniciativas tendientes a corregir esta situación en términos generales mediante reformas del sistema catastral (una de las cuales el actual gobierno había comenzado a tramitar ante el congreso) han despertado usualmente una amplia y encendida oposición por parte de los muy numerosos propietarios y las han condenado al fracaso. Con este mecanismo se lograba que un grupo de propietarios, el de viviendas arrendadas, estuviera interesado en elevar la apreciación catastral de sus inmuebles para reajustar el canon que recibían, muchas veces congelado por un largo tiempo.

En la práctica esto implicaba una libertad de los arrendamientos, sólo que una parte apreciable de estos alquileres tendría que ser cedida por el propietario al Estado en forma de impuestos. Sin embargo para que esto funcionara de la manera anotada, se requería un elemento clave: la libertad por parte del propietario para reajustar el avalúo catastral. Frente a esto hubo una gran perplejidad del gobierno y reveló que sus distintos aparatos tenían concepciones diferentes al respecto. Las interpretaciones fueron muy diversas y durante un tiempo reinó una gran confusión. Se temía fundamentalmente que esto desencadenara un alza general en los arrendamientos que afectara los índices de inflación, cuya contracción se había fijado como una de las metas inmediatas de la política económica. Comenzó además un forcejeo por intentar transformar la medida en distintas direcciones, de acuerdo a los grupos en pugna.

La medida tenía otros puntos oscuros, que muestran que los criterios gubernamentales nunca fueron muy nítidos al respecto. Uno de ellos es el escalonamiento que se estableció en el porcentaje del avalúo catastral que podía cobrarse como canon de arrendamiento, el cual era más bajo para los avalúos inferiores, y la liberación de los efectos de la medida para inmuebles con valor predial por encima de los 4 1/2 millones de pesos. En principio eso se justificó como una manera de proteger especialmente a los arrendatarios de bajos

ingresos. Sin embargo, si se iba a dejar libre el autoavalúo, esto sólo significaba que el propietario de viviendas para estratos bajos debía reajustar proporcionalmente más su avalúo que los propietarios de viviendas más costosas, y los de vivienda de lujo no debían reevaluar. Si se dejaba fijo el avalúo, significaba que la rentabilidad del arrendar vivienda popular era menos que la correspondiente a vivienda más costosa. En los dos casos, y teniendo en cuenta la tendencia a que el propietario pertenezca a un estrato similar al de su inquilino, este propósito de favorecer al inquilino de menores recursos se hacía fundamentalmente a costa del propietario también de pequeños recursos.

Por otro lado, la medida original relajaba en buena medida la inamovilidad del inquilino, simplificando por lo menos en teoría, los requisitos para exigir la restitución del inmueble, e incluyendo como causal adicional la negativa por parte del arrendatario a pagar los incrementos resultantes de la medida.

Las posiciones en este período de pugna, como es de esperarse, fueron muy divergentes. El gobierno se inclinó claramente a dar marcha atrás en lo que respecta a la libertad del autoavalúo, ante el temor de reacciones generalizadas, y sobre todo frente al impacto probable sobre indicadores económicos que mostraran una gestión económica desfavorable. Ante eso, los sectores ligados a la propiedad reaccionaron vivamente. En efecto, para ellos la medida, sin posibilidad de actualizar el avalúo catastral era peor que el congelamiento: los precios catastrales están tan subestimados que para la gran mayoría de los inmuebles el monto del canon resultante es inferior al previamente establecido, y en general enormemente alejado de cualquier rentabilidad normal. La respuesta más significativa ha sido la espontánea e individual de los arrendadores que han intentado, en la medida de sus posibilidades, retirar sus inmuebles del alquiler, o simplemente burlar la medida.

FEDELONJAS adoptó una respuesta más institucional, generando alternativas e impugnaciones sistemáticas, y ha sido

el interlocutor privilegiado del gobierno al respecto. Sus posiciones han sido muy peculiares y en esto se debe recordar su configuración exacta: los intereses que representa son fundamentalmente los de la intermediación, y no rigurosamente los de la propiedad y en segundo lugar, cubre la parte más alta de este mercado, que es la menos afectada. Su estrategia ha sido básicamente la siguiente: negociar con el gobierno para excluir de la medida la mayor cantidad de secciones del parque inmobiliario que constituyen sus clientes; y por otro lado, tratar de suavizar las condiciones para el arrendador para impedir que éstos retiren sus inmuebles de las agencias.

La respuesta de los pequeños propietarios ha sido más enérgica, pues consideran que la medida en su conjunto es discriminatoria contra ellos y ruinoso. Para su actividad: ACO-PROVI exige el desmonte del núcleo de la medida, el encañamiento entre avalúo catastral y canon de arrendamiento. Se debe anotar la inesperada amplitud y vigor de la movilización de los pequeños propietarios, algo que introduce un elemento nuevo en estas tensiones: por lo general se teme que las medidas que acarrearán un desgaste político mayor son las que afectan negativamente a los inquilinos, pero en esta ocasión se constató el gran número de los pequeños propietarios y su decisión de movilización. De otro lado, se escucharon algunas voces de los inquilinos que veían con preocupación sobre todo el debilitamiento de su estabilidad, aunque la precariedad de la organización de este sector no permite una gran coherencia explícita de su parte. Finalmente, apareció un interlocutor inesperado: las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, que comenzaron a temer por el impacto negativo sobre la demanda de vivienda nueva con destino al arrendamiento, pero sobre todo, por lo que atañe a su cartera: parece que un número apreciable de sus deudores son propietarios de viviendas que cuentan con el arrendamiento de ellas para cancelarlas.

Con algunas incidencias intermedias, como medidas administrativas del gobierno que limitaron la vigencia del auto-

avalúo para el año siguiente, y su período de reajuste posible al primer semestre del año, este forcejeo se cristalizó en dos medidas: un nuevo decreto, el 2221 de 1983, que reformó el 3817 de 1982 expedido 7 meses antes, y la Ley 14 de 1983 sobre avalúo catastral que limitó las posibilidades de autoreajuste de éste.

Los principales puntos del decreto 2221 son los siguientes: eliminación del escalonamiento en la relación entre canon y avalúo catastral, y reemplazo por una tasa uniforme de 1.3 o/o para viviendas con avalúos inferiores a cinco millones, y 1.5 o/o para inmuebles destinados a otros usos. De otro lado, se introduce un elemento muy importante: la excepción de este régimen de todo inmueble que tenga una deuda UPAC vigente. La Ley 14 de 1983, en lo concerniente a nuestro problema, limita el incremento del autoavalúo con respecto al avalúo anterior, al porcentaje de crecimiento anual de los precios al consumidor fijados por el DANE, y reitera que su operancia para los contratos de arrendamiento sólo toma cuerpo en el año siguiente a su promulgación. Estos elementos más los puntos confirmados de las formulaciones anteriores constituyen el régimen de arrendamientos que rige actualmente.

2. Efectos y alcances del actual régimen de arrendamientos

a) Baja rentabilidad del negocio de arrendar. Como principal efecto directo del actual régimen de arrendamientos, debemos anotar la muy aguda contracción de la rentabilidad de arrendar los inmuebles cobijados por la norma y que efectivamente la cumplan. Esto por encima de cualquier refinamiento en los cálculos de rentabilidad, pues la principal dificultad se deriva de la enorme distancia real que existe entre los avalúos catastrales y los precios comerciales de las edificaciones, y las barreras que se han establecido para su acercamiento a voluntad del propietario. Esto, en principio favorecería al inquilino que ocupa esas viviendas.

b) Cubrimiento parcial de la medida. Sin embargo deben subrayarse los límites en el alcance de estas medidas, ya que

ellas no cubren sino una sección muy particular del mercado de alquiler. En primer lugar, recordemos que las viviendas de lujo, las que según la medida superan un precio catastral de 5 millones de pesos, están excluidas totalmente del régimen. Así mismo, a las viviendas que tienen alguna hipoteca en UPAC, tampoco las cubre el régimen, lo que constituye la gran mayoría de las viviendas construidas durante la última década, y de las que están por construirse.

Pero por otro lado, existen bastantes indicios de que estas normas tampoco rigen en los estratos populares. Una sección muy considerable del parque inmobiliario destinado al alojamiento de estas capas no tienen regularizada la tenencia y/o carece de avalúo catastral, con lo cual la norma se vuelve impracticable. Pero además, estas transacciones en estos medios no parecen regirse por las normas legales formales, como lo han constatado múltiples estudios (1). Nuestro sondeo en barrios populares muestra que sólo el 17 o/o de los inquilinos consultados tenían contrato escrito y sólo el 19 o/o de ellos tenía conocimiento de las medidas. Pero en la práctica, la proporción de los que las toman como referencia real para sus transacciones es ínfima. Al preguntárseles sobre la alternativa que tomarían en caso de que el propietario exigiera la restitución del inmueble, el 97 o/o de ellos declaró que tendría que entregarla. Algo similar manifestaron ante la eventualidad de que el dueño exigiera un reajuste del canon que a ellos les pareciese excesivo: sólo un 3o/o manifestó que acudiría al procedimiento de consignar en el Banco Popular, que es el mecanismo de que disponen los inquilinos según las normas para ampararse contra lo que consideren un abuso del propietario; el 11 o/o declaró que se verían obligados a aceptar la exigencia del dueño, 56 o/o expresó que buscarían otra vivienda y 27 o/o que intentarían negociar con el propietario. El promedio de reajuste del canon durante el último año entre los inquilinos interrogados fue el 29 o/o, ci-

(1) Uno de ellos que en particular destaca este punto es el realizado por GOMEZ Hernando y LOZADA Rodrigo, *El mercado de tierras piratas en Bogotá*, FEDESARROLLO, 1978, donde se refiere al conjunto de transacciones alrededor de la vivienda en estos estratos.

fra bastante superior al crecimiento anual del índice de precio oficial (y que en este caso, no concuerda con las afirmaciones del DANE, sobre reducción relativa del precio de los arrendamientos).

En resumen se podría decir que el régimen de control sólo opera para los estratos medios del mercado, y fundamentalmente para el parque inmobiliario con una cierta antigüedad.

c) Inequidad en el tratamiento a los arrendadores de inmuebles cobijados por la regulación.

A partir de la observación anterior, no parece justificado el tratamiento que se da a los arrendadores de viviendas sujetas a la regulación con respecto a otros arrendadores, en particular con referencia a los que arriendan para grupos de altos ingresos. Si se confirma que el perfil del arrendador tiende a coincidir con el de sus arrendatarios, este tratamiento discriminatorio en el mejor de los casos sería azaroso, y en el peor, regresivo.

Incluso si se mira desde la perspectiva de las intervenciones fiscales del Estado, la situación no parece muy igualitaria. Como hemos dicho, bajo este régimen, el propietario debe intentar elevar el avalúo catastral de sus inmuebles para acercarse a una remuneración normal, pero esto hace crecer sus impuestos locales y nacionales, y el monto de las tarifas de los servicios públicos.

Se afirma que no se trata sino de hacer cumplir la ley, y que es inadmisibles pedir al Estado que condene una práctica irregular, como es la de subestimación sistemática del avalúo catastral con respecto al precio comercial de los inmuebles. Esto suena lógico. Lo que no lo parece tanto es que esta argumentación no se extienda al conjunto de propietarios de bienes raíces. Precisamente bajo este gobierno se ha confirmado, de manera implícita, e incluso explícita, un tratamiento en términos catastrales ampliamente favorable a los

propietarios rurales, que entre otras cosas, consagra la divergencia entre precios catastrales y comerciales. Si se pretende fortalecer las finanzas públicas locales no parece claro que se intente hacerlo sobre la base de un grupo muy particular de propietarios, el que arrienda viviendas antiguas a sectores medios, que además no parece ser el más poderoso en las ciudades. ¿Por qué no extender las medidas conducentes a la elevación de los avalúos catastrales a otros arrendadores, entre ellos los propietarios de viviendas más costosas? ¿O los ocupantes de vivienda propia, entre ellos los de viviendas de lujo? La medida después de los múltiples reajustes resultantes del proceso de confrontación y negociaciones, ha terminado afectando fundamentalmente a un grupo determinado, precisamente uno de aquellos que tienen menos potencialidad de reaccionar económica o políticamente.

d) Contracción de la oferta de vivienda arrendada para sectores medios y trasgresión de los controles.

Como se ha mencionado, la respuesta individual más generalizada de los propietarios sujetos a la medida, ha sido tratar de reconvertir su inversión, que bajo el régimen vigente entra en una aguda "desvalorización". Se dan movimientos masivos para cambiar el destino de las viviendas a otros usos no regulados, y a venderlos. Un indicio de estos movimientos, es la declaración de FEDELONJAS, según la cual, a raíz de la promulgación de las medidas, un 40 o/o de los inmuebles para arrendamiento inscritos en sus agencias afiliadas, fueron puestos en venta.

Claro está que esta conversión no siempre es posible, dado que los mecanismos financieros que soporten la venta de vivienda usada son muy precarios, y la ampliación repentina de estos ofrecimientos de venta hacen difícil la colocación de todos los inmuebles. Así, los propietarios de estas viviendas han ido acudiendo a otros mecanismos alternativos: uno de ellos, es el arrendamiento de sus inmuebles a oficinas, consultorios y otros usos que, no caen bajo la reglamentación, lo cual deprime la oferta de vivienda arrendada. Pero el mecanismo más extendido, al parecer, es el de burlar las re-

glamentaciones. Para esto, casi siempre cuentan con la anuencia del inquilino, quien se ve obligado a aceptar estas condiciones, dado que no encuentra vivienda para arrendar. Existen múltiples mecanismos y de difícil control, entre los que mencionamos los siguientes: registro del contrato con fecha previa a la vigencia de las medidas, declaración ficticia de que el uso de la edificación es diferente a vivienda; convenio de cobro, por separado, como complemento al canon propiamente dicho, de sumas muy elevadas por otros servicios complementarios, como administración, garaje, servicios públicos, áreas comunes, mobiliario, etc. Un indicio de la amplitud de estas prácticas, es de nuevo una declaración de FEDELONJAS, según la cual otro 40 o/o de las viviendas para alquiler colocadas en las agencias, fueron retiradas de ellas para arreglar directamente con los inquilinos, muy probablemente para evadir las regulaciones.

e) Repercusión sobre el precio de los arrendamientos. El gobierno ha mostrado, como principal justificación "ex post facto" de la justeza de las medidas, el hecho de que los indicadores estadísticos que registran el nivel de los arrendamientos (en los sondeos continuos sobre precios al consumidor), muestran un descenso durante el período. Si estas cifras reflejan efectivamente los movimientos de estos precios, parece difícil atribuirle la responsabilidad de esta baja a las medidas de regulación: ya hemos visto que la misma formulación de los decretos excluye secciones muy importantes del parque inmobiliario arrendado, y que además existen una serie de limitaciones y de prácticas corrientes que excluyen otra sección adicional. Por el momento es difícil dimensionar estas proporciones pero en principio el descenso aparente en el precio de los arrendamientos puede ser tomado como un argumento en la dirección contraria, pues el canon estaría bajando, cuando una gran parte del parque inmobiliario arrendado no estaría siendo controlado. Una apreciación más rigurosa del potencial de las medidas para controlar efectivamente los arrendamientos exigiría un examen detallado de lo correspondiente al parque inmobiliario que legalmente estaría cobijado por este régimen.

3. Los requerimientos del mercado de arrendamientos y el actual régimen

Como consideraciones finales, destaquemos cuáles son los aspectos que se espera que un régimen de arrendamientos deba cumplir, y cómo aparece frente a ésto el régimen actual. Estos requerimientos serían:

- Debe suministrar reglas claras que normalicen las relaciones entre propietarios e inquilinos y que garanticen un tratamiento equitativo entre ellos.
- Dado que este mercado está sujeto a las presiones desequilibradoras de la insuficiencia estructural de la producción de vivienda con respecto a su demanda, se precisa una intervención del Estado que corrija sus imperfecciones.
- Debe tener en cuenta la complejidad de las relaciones involucradas en el arrendamiento de vivienda, y muy especialmente su heterogeneidad de acuerdo al estrato social.

El actual régimen no parece cumplir muy claramente estos requerimientos:

- en la práctica una buena parte del mercado queda sin regulación, y por lo tanto sujeta al juego de fuerzas muy desiguales.
- el régimen es inequitativo y oscuro, y crea tensiones innecesarias entre las partes. El hecho de presionar a la legalidad a gran parte de estos contratos tiende a empeorar el funcionamiento de estas transacciones.
- el régimen no tiene en cuenta las particularidades de esta relación entre diferentes estratos (p. ej.: no reglamenta la vivienda compartida, ni el subarriendo, etc), y por lo tanto se hace inaplicable en unos casos, o con resultados inesperados en otros.

Todo lo anterior, es el resultado de un proceso en el cual el Estado, tratando de aprovechar tensiones entre grupos diversos, algunos de ellos enfrentamientos internos en los sectores populares, pretendió sobreponer criterios de tipo fiscal en su intervención sobre este mercado. La reacción de distintos grupos lo ha llevado a modificar la reglamentación de acuerdo a estas exigencias y su fuerza respectiva, desembocando en un conjunto de normas heteróclitas que agravan estas tensiones, sin mejorar el logro de sus objetivos explícitos.

Capítulo VI

DESEMPEÑO GLOBAL DE LA POLITICA Y ALTERNATIVAS DE ACCION

En esta sección intentaremos presentar una visión de conjunto de lo que ha sido en esta primera etapa la política de vivienda del actual gobierno; para ello contrastamos su desempeño con los objetivos propuestos, planteamos nuestra interpretación de este desenvolvimiento, y sugerimos algunas líneas de acción alternativas o complementarias en este dominio.

A- EL DESENVOLVIMIENTO DE LA POLITICA DE VIVIENDA Y SUS OBJETIVOS CENTRALES

Examinemos brevemente cuáles han sido los resultados globales de la política de vivienda del gobierno de Betancur en su primera etapa. Para ello, vamos a realizar un exámen con respecto a los dos ejes centrales de la acción gubernamental en este campo: la utilización de la producción de vivienda como sector líder anticíclico y reactivador; y la lucha contra el déficit habitacional, particularmente de los sectores populares.

1. Los resultados de la política de vivienda en cuanto a la reactivación económica

Las evidencias del impacto de la actual política gubernamental en lo que respecta a la reactivación económica, tanto del

sector como de la economía en su conjunto, tienen un carácter básicamente contradictorio, lo que muestra la precariedad de nuestras cifras y estadísticas.

El indicador que se utiliza en nuestro país como referencia central para medir el volumen de actividad en la construcción, es el "área construida" que se recopila a partir de las licencias de construcción. De acuerdo a las series de CAMACOL, 1983 constituiría un año récord en la actividad constructora, que sobrepasa en un 7 o/o el pico máximo anterior, que fue en 1978, y parece mostrar una inflexión definitiva en la tendencia hacia el estancamiento de esta rama en los últimos años. El crecimiento del último año fue del 25 o/o con respecto al anterior en lo que respecta a edificación total y 37 o/o en lo que respecta a vivienda.

CUADRO VI . 1

AREA CONSTRUIDA SEGUN LICENCIAS DE CONSTRUCCION EN 11 CIUDADES

1978 - 1983

(Miles de m²s)

	TOTAL	INDICE	VIVIENDA	INDICE
1978	6.166	100.00	4.923	100.00
1979	4.978	80.73	3.465	70.38
1980	4.978	80.73	3.495	70.99
1981	5.490	89.04	4.003	81.31
1982	5.289	85.78	3.641	73.96
1983	6.610	107.20	4.990	101.36

FUENTE: CAMACOL

Esto sería concomitante con el comportamiento del financiamiento con destino a la edificación canalizado a través de los principales organismos financieros del sector (BCH, ICT, CAVs y Fondo Nacional del Ahorro). En el Cuadro VI. 2

puede verse que este rubro en 1983 supera en forma aún más nítida la del año 78, con un volumen de crédito 37 o/o superior. El incremento con respecto al año 82 es espectacular, pues alcanza un 50.6 o/o en un solo año. Incluso la relación que se ve en 1983 entre financiamiento institucional con destino a la vivienda y el PIB, no tiene tampoco precedentes, como puede verse en el Cuadro VI. 3.

CUADRO VI. 2
CREDITO INSTITUCIONAL A LA EDIFICACION
URBANA
1973 - 1983
(ICT + BCH + CAV + FNA)

	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos constantes Dic. 78=100	Indice 1978=100
1973	5.840	16.450	71.21
1974	8.680	19.550	84.63
1975	6.449	12.355	53.48
1976	7.719	11.782	51.00
1977	14.414	17.262	74.73
1978	23.100	23.100	100.00
1979	20.739	16.394	70.97
1980	31.901	20.254	87.68
1981	49.393	24.959	108.04
1982	51.860	21.007	90.94
1983	90.711	31.651	137.02

FUENTE: CAMACOL

Sin embargo, si examinamos los incrementos entre 1982 -83 de la producción de los sectores que suministran materiales de construcción, encontramos un cuadro bien diferente. Mi-

rado en términos de ramas industriales, la que tiene un mayor crecimiento es la de industrias metálicas básicas, de hierro y acero, con un 8.8 o/o. La rama productora de minerales no metálicos decreció en un 11 o/o, la de madera disminuyó en un 3.9 o/o y la rama productora de vidrio y artículos de vidrio, se contrajo en un 4.1 o/o. Mirando en forma más

CUADRO VI. 3

RELACION ENTRE CREDITO INSTITUCIONAL A LA EDIFICACION URBANA Y PRODUCTO INTERNO BRUTO 1973 - 1983

(Millones de pesos corrientes)

	(1) PIB	(2) Crédito a la Edificación	2/1	Indice 1978=100
1973	243.2	5.8	2.38	93.7
1974	322.4	8.7	2.70	106.3
1975	405.1	6.4	1.58	62.2
1976	532.3	7.7	1.45	57.1
1977	716.0	14.4	2.01	79.1
1978	909.5	23.1	2.54	100.0
1979	1.188.8	20.7	1.74	68.5
1980	1.579.1	31.9	2.02	79.5
1981	1.982.8	49.4	2.49	98.0
1982	2.458.8	51.9	2.11	83.1
1983	2.943.2	90.7	3.08	121.2

FUENTE: DANE, CAMACOL

desagregada, encontramos que los despachos internos de cemento apenas crecieron en un 1.9 o/o, y la producción de vidrios planos y artículos de PVC crecieron en un 9.2 o/o

y 8.4 o/o respectivamente. El único item que tiene un incremento comparable con los indicadores de la actividad constructora es la producción de hierro en lingotes, con un 27.8 o/o.

CUADRO VI. 4.

**INCREMENTOS DE LA FINANCIACION CON DESTINO
A LA EDIFICACION, EL AREA CONSTRUIDA Y LA
PRODUCCION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION
1982 - 1983**

	o/o
Crédito a la edificación *	50.6
Area construída total **	25.0
Area construída vivienda **	37.0
Industrias básicas de hierro y acero 1 *	8.8
Hierro en lingotes 2 **	27.8
Minerales no metálicos 1 *	- 1.0
Cemento (despachos nacionales) 3 **	1.9
Vidrio y productos de vidrio 1 *	- 4.1
Vidrio Plano 2 **	9.2
P.V.C. 2 **	8.4
Madera 1 *	- 3.9

1- DANE

2- CAMACOL

3- ICPC

* Pesos constantes

** Producción física

El Cuadro VI. 4 nos muestra, en primer lugar, que el crecimiento del crédito institucional dirigido a la vivienda es mayor que el incremento en el área construída. En segundo lugar que la ampliación de estos dos items se traduce muy débilmente en la producción de insumos directos, y menos aún en las ramas industriales que los engloban.

Intentemos dar algunas explicaciones sobre estos contrastes. En primer lugar, entre el crecimiento del área construída y la de la producción de insumos de construcción. Es posible que exista una sobreestimación de la ampliación de la actividad constructora cuando se mide a partir de los registros de área construída licenciada. El "área construída", no es un bien homogéneo, que nos permita razonar a partir de sus incrementos como si se tratara de "producción física": de hecho se trata de un producto fuertemente diferenciado según estratos, y un metro construído en vivienda de lujo puede significar una actividad económica real 4 o 5 veces mayor que el mismo metro construído en vivienda popular. Como se sabe que con la nueva política del gobierno se debió producir un fuerte reacomodamiento de la producción hacia la vivienda popular, el incremento en área construída no debe reflejar estrictamente un aumento proporcional en actividad económica. No contamos sin embargo con los elementos de mediación para corregir esta sobreestimación.

De otro lado, también es probable que las cifras que muestran una ampliación en el área licenciada reflejan en parte una subestimación de actividad constructora ilegal. En efecto, a pesar de que la autoconstrucción espontánea no se registre en las licencias, de hecho absorbe insumos como la construcción legal y alimenta la actividad de las ramas industriales productoras de materiales de construcción. Existen varias razones para pensar que la política gubernamental debió haber deprimido el ritmo de la autoconstrucción. Por supuesto, la reorientación de la producción legal hacia los estratos populares debió restringir la autoconstrucción. La política oficial tuvo un efecto restrictivo para la autoconstrucción espontánea, y tuvo que ver con la tierra urbana. La decisión gubernamental de orientar al capital promotor privado hacia la producción para estratos populares, llevó a estos agentes a presionar fuertemente el mercado de tierras susceptibles de ser ocupadas por grupos de bajos ingresos compitiendo con esto con la autoconstrucción espontánea. Dos circunstancias debieron magnificar este efecto: el primero, el hecho de que la autoconstrucción es espe-

cialmente sensible a circunstancias relacionadas con la tierra, como la elevación de su precio y/o su dificultad de obtención; en segundo lugar, que la demanda de terrenos por parte de los promotores privados es, una primera etapa, mucho más voluminosa que sus intenciones inmediatas de producción: ya hemos anotado que una de sus prácticas estratégicas es la conformación de reservas de tierra que garanticen la posibilidad de un ritmo de producción de larzo plazo y les permita apropiarse de apreciables incrementos en los precios del suelo.

Por lo tanto, las cifras en términos de área construída deben estar exagerando el incremento real en la actividad constructora, y por consiguiente, la incidencia de reanimación sobre los sectores industriales productores de insumos (y sobre la economía en su conjunto) debe ser menos de lo que esperamos a partir de estas estadísticas. Incluso, habría que pensar en la muy probable existencia de rezagos muy frecuentes en la evolución de la actividad económica; el estancamiento previo de la construcción fue tan severo, que posiblemente ocasionó que se hayan acumulado inventarios en las industrias productoras de insumos, de tal forma que solamente después de un lapso de tiempo se puede traducir en ellas la reanimación de la construcción.

Por otro lado, es necesario reflexionar sobre el desfase entre el incremento de la financiación (en pesos constantes), y el crecimiento de la actividad constructora real. En las cifras del Cuadro VI. 4 observamos que el crédito destinado a la edificación creció en un 50.6 o/o con respecto a 1982, mientras que el área construída total apenas se incrementó en el 25 o/o y la correspondiente en vivienda, apenas en un 37 o/o. En sí mismo ya esto exigiría una explicación. Pero recordemos a partir de las consideraciones de los párrafos inmediatamente anteriores, que estas últimas cifras deben sobreestimar el incremento de la actividad real. La exigencia de una reflexión rigurosa sobre este desfase se torna más apremiante.

Puntualicemos que lo que llamamos “créditos de la edificación”, no son los únicos fondos que alimentan la actividad constructora total, ni tampoco el conjunto de la construcción bajo licencia. De hecho bajo esta denominación de “crédito a la edificación”, se contabilizan los préstamos de una serie de instituciones formales cuya misión es ésta. Nuestras cifras se refieren al ICT, el BCH, las CAVs y el FNA, que constituyen el grueso de esas entidades (la consideración de otros organismos menores, como la Caja de vivienda Popular, la Caja de Vivienda Militar, etc. no alteran significativamente estos resultados). Pero además de los anteriores existen otros rubros que sustentan la actividad edificadora, pero que rara vez se contabilizan como tales. Entre los más importantes, mencionaremos los siguientes: los aportes de las mismas empresas promotoras (que en parte puede estar representado por préstamos de otras entidades financieras, no siempre clasificados como “préstamos a la edificación”); los aportes de los usuarios a los planes financiados por las entidades antes enumeradas (“cuotas iniciales”, y aportes complementarios que a menudo alimentan la “prefinanciación”); aportes de empresas, cooperativas, fondos de empleados, etc. y sobre todo, los llamados “recursos propios” del usuario, sobre todo en la “producción por encargo”, pero que también complementan los créditos formales. Pues bien una desproporción tan notable en el incremento de la “financiación formal”, y lo que podemos pensar que es la actividad constructora real (incluso, solamente la licenciada), indicaría que está operando una significativa sustitución entre “financiación institucional”, y estos fondos complementarios, cuyo componente más importante, bajo distintas denominaciones, son aportes de los propios usuarios (1).

Si esta apreciación es correcta se refuerzan las dudas expresadas por algunos expertos (2) acerca de la potencialidad

(1) La eliminación de la cuota inicial opera explícitamente en este sentido.

(2) CARRIZOSA Mauricio, et, al. Op. Cit.

anticíclica de la construcción, noción sobre la cual está basada la política macroeconómica de este gobierno sobre el sector. En efecto, de acuerdo a lo que hemos visto, la posibilidad de manipular la actividad de esta rama en contravía del ciclo económico general, se amortigua bastante, dada la estructura del sector: hemos visto que en primer lugar, no parece ser fácil canalizar recursos suficientes para obtener un resultado de esta naturaleza; en segundo lugar, especialmente en el caso de los canalizadores privados de ahorro, no es fácil que el grueso de estos recursos captados se transformen en préstamos efectivos; en tercer lugar, todo parece indicar que aún una parte de esta financiación efectiva adicional viene a verse compensada por sustituciones de líneas paralelas de financiamiento, y el desplazamiento de la autoconstrucción espontánea. Es por esto que los significativos esfuerzos del gobierno por crear las condiciones para fortalecer el ahorro destinado a la edificación (lo que tiene costos de referencia importantes), parece traducirse mucho más débilmente de lo esperado en el conjunto de la estructura industrial. Mírese bien que esto no parece ser un resultado ineluctable en todas las circunstancias, sino más bien obedecer a las características específicas de la estructura de financiamiento y producción de vivienda que rige actualmente en nuestro país.

Quisiéramos finalizar nuestras observaciones sobre estos aspectos, discutiendo un comentario muy generalizado que atribuye la modestia de los logros del gobierno en los objetivos reactivadores de su política con respecto al sector, al hecho de haber favorecido la producción de vivienda popular. Se aduce que la producción de vivienda para grupos de bajos ingresos, por sus mismas características, utiliza insumos menos costosos, a menudo carece de acabados, etc. y por esta razón tendría menos efectos de arrastre sobre la estructura industrial que la producción de vivienda de lujo. En estas circunstancias el gobierno debe escoger como opciones alternativas y excluyentes, el incidir en aminorar el problema social de la penuria de vivienda popular, y el de proporcionar una palanca reactivadora a la

economía en general, pues esto sólo puede hacerse con la producción de vivienda para grupos de ingresos elevados. Así planteada, esta conclusión, se basa en un sofisma. Como hemos afirmado, una misma cifra en metros construidos significa mayor actividad económica, si se trata de vivienda de lujo que vivienda popular. Pero esta observación sólo es relevante en cuanto llama la atención sobre la necesidad de refinar nuestros instrumentos de mediación de la actividad económica en la construcción. La comparación pertinente para efectos de política, sería la que se establece entre el efecto de una misma magnitud de una inversión real en viviendas para sectores de altos y bajos ingresos (aunque lo segundo signifique un volumen de mayor área construida). Por lo pronto, no existe ninguna evidencia que una misma magnitud de inversión en vivienda popular tenga menores encadenamientos hacia atrás que si se realiza en mansiones de lujo. ¿Sobre qué base se afirma tan perentoriamente que, por ejemplo, 10 millones de pesos invertidos en 10 viviendas populares que demandan básicamente cemento, hierro, madera, tiene menos efecto de arrastre que la inversión en un apartamento de lujo de 10 millones que involucra acabados sofisticados? Esto sólo lo puede dilucidar una medición rigurosa que por lo pronto no existe, pero incluso uno pudiera sospechar que un tal cálculo debe favorecer la vivienda popular, que presumiblemente consume pocos componentes importados. Otra cosa es afirmar que, dada la estructura actual, exige mucho más esfuerzo garantizar la existencia de una misma magnitud de inversión en vivienda popular que lo correspondiente a sectores de mayores ingresos.

2. Los resultados de la política gubernamental en cuanto a la lucha contra el déficit habitacional

Para examinar cuál ha sido el impacto de la política gubernamental desde la perspectiva del suministro del valor de uso, tenemos varias limitaciones: de una parte, la ausencia de registros confiables sobre el número total de unidades de vivienda producidas, y por lo tanto la dificultad de precisar las posibles substituciones en la producción con respecto a la actividad ilegal, o que no está cobijada por las líneas más im-

portantes de financiación (substiciones que parecen ser muy importantes, como hemos visto en nuestro análisis desde el punto de vista de la inversión); de otro lado, los registros sobre unidades producidas en años anteriores bajo las líneas de financiación más importantes, tampoco tienen la precisión suficiente para hacer comparaciones rigurosas. Por lo tanto haremos algunas comparaciones con las metas propuestas por el gobierno y examinaremos algunas relaciones internas.

CUADRO VI. 5.

UNIDADES DE VIVIENDA PRODUCIDAS EN
COLOMBIA Y METAS DEL PLAN SEGUN LINEAS DE
FINANCIACION 1983

	Producidas	Meta	Producción/ Meta o/o
ICT.	54.000	28.960	186.5
BCH(líneas tra- dicionales).	5.718	16.960	119.2
BCH (UPAC).	11.242		
CAVs (sin BCH).	21.002	26.177	80.2
Cajas.	2.360	4.395	53.7
FNA .	8.139	6.240	130.4
	102.461	80.000	128.1

Según el cuadro VI. 5, el número total de viviendas construídas superó en un 28.1 o/o la meta que se propuso el gobierno para este primer año, lo cual es un logro bien notable. Este resultado, sin embargo, parece estar sustentado fundamentalmente por el esfuerzo estatal, y en particular por el ICT, que superó su meta en un 86.5 o/o, mientras que el FNA y el BCH lo hacían en un 30.4 o/o y un 19.2 o/o, respectivamente. Las CAV, por el contrario estuvieron por debajo de

la meta en casi un 20 o/o (lo mismo las Cajas, que sólo llegaron a un 54 o/o de lo planeado, aunque su peso relativo es modesto).

A primera vista, sorprende un poco el desfase entre lo planeado y lo producido por parte del ICT, pues la inversión programada fue sensiblemente igual a lo ejecutado. Esto puede tener tres explicaciones. En primer lugar, como hemos visto, la notable reorientación en las inversiones del ICT hacia los estratos más bajos de la demanda, y la contracción en las

CUADRO VI. 6

UNIDADES DE VIVIENDA DE MENOS DE 1.300 UPACs PRODUCIDAS EN COLOMBIA SEGUN LAS LINEAS DE 1983

	No. de Unidades	o/o sobre total de línea de crédito (o/o horizontales)	o/o sobre total de viviendas de menos de 1.300 UPACs (o/o verticales)
ICT	53.082	98.3	75.8
BCH (Trad. y UPAC)	3.989	23.5	5.7
CAVs (sin BCH)	7.157	34.1	10.2
Cajas	713	30.3	1.0
FNA	5.087	62.5	7.3
TOTAL	70.028	68.3	100.0

especificaciones de las viviendas entregadas, lo que permite multiplicar las unidades producidas con una misma inversión; en segundo lugar, una profundización del enlazamiento de la inversión del ICT con respecto a los aportes de sus contratistas, lo cual amplía su margen de acción; y finalmente, que

parte de estas viviendas entregadas en 1983 fueron en realidad proyectos retrasados, cuyo avance el ICT decidió acelerar y desbloquear. Así mismo, es notable que las CAV privadas parecen haberse quedado cortas, a pesar de que los préstamos totales del sistema UPAC superaron en algo más de 10.000 millones de pesos lo previsto. Son dos las explicaciones de ello: de una parte, que la porción más importante de

CUADRO VI. 7.

**FINANCIACION DE VIVIENDAD DE MENOS DE
1.300 UPACs SEGUN LINEAS DE CREDITO
1983**

	Millones de Pesos	o/o sobre total de línea de crédito (o/o horizontales)	o/o sobre total de viviendas de menos de 1.300 UPACs (o/o verticales)
ICT	19.778	96.4	56.8
BCH (Trad. y UPAC)	3.535	13.3	10.2
CAV (sin BCH)	6.342	18.0	18.2
Cajas	631	42.1	1.8
FNA	4.507	49.1	13.0
TOTAL	34.793	37.3	100.0

este exceso lo constituyeron los recursos canalizados por la sección UPAC del BCH, lo que sin duda explica la superación de las metas de este organismo; de otra parte, como hemos visto, la reestructuración del financiamiento de las CAV hacia la vivienda popular fue menos intensa de lo esperado, lo que reduce el número de viviendas producido por unidad de inversión.

Precisamente, examinemos en los Cuadros VI. 6 y VI. 7 la manera como las distintas líneas de financiación se orientaron hacia la vivienda popular tomando como límite de referencia las viviendas financiadas cuyo precio haya sido de 1.300 UPACs o menos.

Como puede verse, en este estrato de vivienda popular el esfuerzo del ICT ha sido decisivo, pues es el organismo que ha dedicado la proporción más alta de sus recursos a este sector, casi la totalidad, financiando las 3/4 partes de la vivienda de estas características en el país (o por lo menos, de las cubiertas por las principales líneas de financiación formal) y aportando más de la mitad de los recursos destinados a este fin. Es de anotar la baja proporción relativa tanto de las CAV como del BCH, lo que evidencia las dificultades que tiene el sistema UPAC para reorientarse a la vivienda de bajo costo. Incluso las CAV y la sección UPAC del BCH no alcanzaron la proporción de sus préstamos en este estrato que exige la ley, que corresponde al 25 o/o, y sólo fue de 18 o/o en el caso de las CAV privadas y 14 o/o en la Sección UPAC del BCH.

A pesar de que no tenemos referencias rigurosas de comparación, es preciso señalar que el resultado global parece ser de consideración: el 68.3 o/o de las viviendas financiadas por las principales líneas de crédito correspondió a unidades de habitación popular, y a este fin se destinó el 37.3 o/o de los recursos financieros.

B- EL DESEMPEÑO GLOBAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA: LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS

1. Síntesis del desempeño de la política

Mirada globalmente, el desempeño de la política de vivienda del gobierno de Betancur podría resumirse en los siguientes puntos:

a) El gobierno ha definido una decidida reorientación al curso y objetivos de la política de vivienda, enfrentando distor-

siones evidentes del pasado. Para su ejecución ha avanzado esfuerzos considerables que tomados en sí mismos son muy notables.

b) Sin embargo, parece existir un desfase importante entre la reorientación profunda que se pretende dar a la producción de vivienda en el país, y la necesaria transformación en su estructura. Se puede decir que el curso de acción del actual gobierno al respecto consiste en llevar lo más lejos posible este cambio de orientación en el manejo del sector, pero minimizando sus mutaciones estructurales.

c) Esta timidez en enfrentar las transformaciones en la estructura del sector, y la delimitación de la acción gubernamental a la manipulación de un espectro limitado de instrumentos, han llevado a que los efectos de la política en su nueva dirección hayan sido más modestos que los anunciados por la administración y los que podrían ser esperables en una estrategia de acción más decidida.

d) La incidencia de la política como motor de relanzamiento de la actividad económica parece haber sido particularmente limitada, y sus efectos más positivos parecen estar ligados al esfuerzo directo del gobierno a través de los instrumentos que controla más estrechamente, mientras que su acción de inducción del comportamiento de otros agentes se ha revelado menos eficaz.

e) En la lucha contra el déficit habitacional parece existir un mayor impacto de la política gubernamental, especialmente a partir de una notable reorientación de la producción hacia la vivienda popular. Sin embargo, de nuevo, los principales éxitos en esta dirección parecen estar conectados con el manejo de los organismos propiamente estatales, pues este replanteamiento ha tenido menor profundidad en el desenvolvimiento de la acción del capital particular.

f) Existen fuertes dudas de que incluso esta misma línea de acción que ha iluminado la primera etapa de la política

de vivienda, con sus resultados correspondientes, pueda ser continuada en los mismos términos en los años subsiguientes. Diferentes procesos globales, sobre todo de tipo macroeconómico, han mostrado los límites de esta estrategia. De esta manera, se acentúa la vigencia del dilema para la actual administración en lo que respecta a la política de vivienda, consistente en la necesidad de elegir entre abandonar, o hacer una pausa, en las pretensiones de alcanzar los objetivos originalmente definidos, o entrar a profundizar ciertas transformaciones estructurales que los hagan alcanzables en condiciones generales menos favorables.

2. Principales barreras para el desarrollo de la política

En resumen, los siguientes parecen haber sido los obstáculos más importantes que han dificultado un desenvolvimiento más profundo de la política de vivienda:

a) El control simultáneo por parte de grupos privados de los organismos canalizadores de ahorro y de la promoción, que facilita las prácticas monopólicas en el sector, ha amortiguado la eficiencia social y económica de la política, por lo menos en lo que respecta a la promoción privada. Ello parece haber dificultado la amplitud de respuesta del capital individual ante los nuevos estímulos y orientaciones oficiales; sus prácticas de fijación de márgenes (en sus distintas formas: beneficios, intereses, precios del suelo) no son muy compatibles con los niveles de precios requeridos para una política de vivienda social, y a pesar de que en sus forcejeos los capitales privados lograron redefiniciones en los rangos de precios en que se clasifica la vivienda como popular, no lograron cumplir los cupos preestablecidos. Parece ser que la visible imperfección de la competencia en el sector, desvía una buena parte del fruto de los esfuerzos colectivos en beneficio de los agentes dominantes de esta estructura.

b) El sistema de captación de ahorro más importante con destino al sector, constituido por el UPAC, parece ser insuficiente para canalizar los fondos necesarios para alimentar la

actividad constructora en los volúmenes deseados. Su operación, que se basa fundamentalmente en el ofrecimiento de una remuneración competitiva al ahorrador, parece tener perspectivas poco halagadoras dadas las tendencias estructurales de las prácticas de ahorro, y parecen contradecirse particularmente con la evolución coyuntural de las condiciones macroeconómicas.

c) La ausencia de medidas tendientes a transformar el régimen territorial urbano, ha obstaculizado la reacción de la producción hacia la vivienda popular, ha entorpecido la competencia en el sector, y de nuevo ha desviado recursos muy necesarios hacia agentes intermediarios. En particular, esto parece haber afectado la operación del ICT, ha contribuido a contraer la actividad autoconstructora (tanto la individual, como la asociativa organizada), cuya contribución no es despreciable, y probablemente ha desanimado el concurso de una porción de agentes privados sin acceso a la tierra, para no hablar de los sobrepuestos que el actual régimen territorial implica para los usuarios.

d) Las insuficiencias de los mecanismos de provisión de servicios públicos parecen haber operado como limitantes importantes para el desarrollo de la política. Indudablemente han generado cuellos de botella en algunas ciudades y obligado a una distribución espacial y social de las inversiones en vivienda que probablemente no sea la ideal. Esto también parece haber gravitado particularmente sobre la acción del ICT, que se ve obligado a distraer recursos para estos fines, en condiciones institucionales que implican efectos de dudosa equidad y afectan su eficiencia y racionalidad.

e) También es notable que las limitaciones de operatividad del ICT han mermado su capacidad de acción, recurso que es sumamente importante en una política de vivienda masiva para grupos populares. Sus desajustes administrativos, el declinamiento de su actividad investigativa y experimental, su limitado control y conocimiento de la amplitud de sus propias acciones han impedido una acción más eficaz de su

ciamiento del sector previa a la existencia de las CAV, en la cual el Banco Central Hipotecario era el eje del aparato de financiación, y prácticamente el único organismo de captación con destinación específica.

- 2) Una línea de acción más moderada, consistiría en preservar las Corporaciones de Ahorro y Vivienda como organismos privados encargados de captación de ahorro, pero trasladando la función de asignación de préstamos, especialmente los destinados a los constructores, a un organismo oficial como podría serlo el BCH. Esta separación permitiría romper el encadenamiento que sostiene las prácticas monopólicas y estimular la competencia.
- 3) Una tercera línea de acción al respecto consistiría en por lo menos volver más rigurosa la reglamentación del manejo de las CAV, ejercer una vigilancia más estricta y verdaderamente penalizar las prácticas ilegales, especialmente en lo que se refiere a la distribución de los créditos, los intereses subrepticios, el cumplimiento de las cuotas de cartera, etc.

b) Otro objetivo que debe buscarse en un nuevo manejo de las CAV, es el de vigorizar su capacidad de captación, preservando al mismo tiempo un costo moderado de estos dineros que sea compatible con la financiación de vivienda en general, y más específicamente, con la vivienda popular. En este sentido, la experiencia ha mostrado que una estrategia que se centre en captar ahorro con el atractivo único de una remuneración alta no parece canalizar los fondos suficientes (a menos que se esté dispuesto a reconocer tasas de interés impracticables) y que las condiciones en este sentido parecen empeorar. Parece conveniente complementar este sistema con otras líneas de ahorro cuyo atractivo sea diferente a una alta remuneración, como es el clásico sistema de Ahorro y Préstamo en el cual el incentivo al ahorro es el beneficio bajo ciertas condiciones de préstamos para vivienda. Con esto de nuevo se retornaría a un mecanismo que existió antes del sistema

UPAC, y que hoy ha sido abandonado, desaprovechando un potencial de ahorro considerable como es el de los propios usuarios de vivienda, y que no es estimulado en la actualidad. Por supuesto que la gestión de una modificación de este tipo en la captación dependería de la respuesta que se dé al punto anterior sobre la asignación de los préstamos, pero parece ser más viable con un manejo centralizado de este último proceso.

c) Parece ser conveniente conservar el mecanismo de la indexación en el sistema UPAC. Este aspecto del sistema ha demostrado ser un elemento especialmente adaptado para la financiación a largo plazo en economías con ritmos de inflación considerables y fluctuantes, y al mismo tiempo no parece ser el componente responsable de las distorsiones más graves del UPAC. Incluso la experiencia colombiana ha demostrado que con ritmos de corrección monetaria inferiores al del crecimiento general de los precios, de todas maneras se atrae un ritmo considerable de ahorro cuyo incentivo es la liquidez y/o otros servicios, con tasas de intereses nominalmente positivas, aunque realmente sean inferiores a cero. Esto da un margen de acción adicional para atacar el punto tratado en el aparato anterior, acerca de readecuar los mecanismos de atracción de ahorro.

2. Modificaciones en el régimen de la propiedad del suelo urbano

a) En este campo se presentan varios objetivos que es necesario alcanzar para un mejor funcionamiento de una política de vivienda, entre los cuales destacamos los siguientes:

- 1) La recuperación de por lo menos una parte del crecimiento de los precios de los terrenos. Este es el caso típico de privatización de un beneficio que es el resultado de un esfuerzo colectivo, y tiene sentido que una porción de esos incrementos en valor sean canalizados hacia propósitos también colectivos.

- 2) Pero no sólo se trata de recuperar estos aumentos de precios del suelo, sino también controlar su magnitud. Aún si parte de estos incrementos se puede recuperar, un nivel alto en los precios de los terrenos tiene muy graves consecuencias, particularmente en lo que se refiere a la vivienda popular.
- 3) Es necesario además readecuar el régimen territorial de tal manera que el Estado pueda ejercer un mayor control sobre el desarrollo físico urbano, algo que es particularmente importante en lo que se refiere a la vivienda popular.

b) Para avanzar en la consecución de estos objetivos existe un espectro de líneas de intervención, que vamos a enumerar jerarquizando de nuevo desde las más radicales a las más moderadas.

- 1) Una opción consiste en la intervención directa del Estado mediante la utilización sistemática del mecanismo de expropiación. Jurídicamente existe el espacio para desarrollar una acción en este sentido sin necesidad de reformas legales de fondo, pero existen algunas dificultades. La reglamentación actual es supremamente dispendiosa y paradójicamente el costo de los terrenos que resulta a través de estos procedimientos ha demostrado ser particularmente elevado; de otra parte, este mecanismo, tal como opera, se presta a abusos y distorsiones, con frecuencia en contra de pequeños propietarios o contra los intereses del Estado. Es necesario readecuar los mecanismos de operación de este incremento, adaptándolo a las condiciones reales y complejas del mercado de tierras. Esto se requiere incluso si la política adoptada no tiene como eje el uso de la expropiación, porque como instrumento marginal para casos extremos siempre es necesario.
- 2) Una segunda línea de acción consiste en intervenir en el mercado de las tierras sin afectar la propiedad en sí

misma, pero limitando algunas prerrogativas de su ejercicio. Un instrumento que responde a este criterio, que ha sido experimentado en otros países, como Francia, es la denominada "preemción". Existen varias modalidades, pero consiste en general en que el Estado delimita ciertas áreas para un desarrollo especial, por ejemplo vivienda popular, y los terrenos en esa zona se someten a un régimen particular. Por ejemplo, se congela su desarrollo o se fijan los precios al nivel que tenían en una fecha determinada, o se da como primera opción de venta al Estado, o una combinación de ellas. Es un mecanismo muy adecuado para evitar la fuga especulativa de la "valorización" que inducen las acciones estatales, con la ventaja de que en sí mismo no implica erogaciones gubernamentales, lo que permite ampliar su rango de acción.

- 3) Una tercera vía consiste en utilizar reglamentaciones indirectas que afecten en un sentido adecuado el ejercicio de la propiedad. Su impacto es más limitado, pero en algunos aspectos puede no ser despreciable si existe una voluntad política de emplearlo en una dirección: por ejemplo, la penalización impositiva de los lotes ociosos y el control de prácticas especulativas.

- 4) Finalmente existe otra manera de abordar el problema de la tierra y consiste en afectar este mercado mediante la intervención del Estado como un agente, que por su magnitud, pueda incidir considerablemente en su dinámica, pero sin tocar ni las leyes que regulan el mercado, ni las condiciones de los agentes particulares. Dentro de esta línea se encuentra la iniciativa bastante discutida entre nosotros, de la creación de un "Banco de Tierras". Mediante el lanzamiento y retiros de terrenos a la oferta, se podría regular el precio general en que se transan las tierras, y se podría dotar a determinados agentes con tierras en determinadas condiciones, cuando así se crea

conveniente. La principal ventaja de esta opción es su mayor viabilidad política y jurídica, pues no requiere mayores transformaciones institucionales, y no crearía oposiciones muy fuertes de ningún sector.

Sin embargo tiene algunas dificultades una es su costo, pues para influir en un mercado de tierras, la magnitud de los terrenos manejados por un banco como estos debe ser bien considerable. Por otro lado, los recursos administrativos para su manejo son también considerables, no sólo por la complicación jurídica de sus transacciones, sino porque se requeriría intervenir en los mercados de cada ciudad, cada uno de los cuales tiene características distintas. Finalmente, su eficacia no está garantizada: el mercado de los terrenos, por la misma naturaleza de la categoría económica que la sustenta, la "renta de la tierra", es particularmente complejo y heterogéneo, y en su dinámica intervienen con mucha intensidad aspectos como las expectativas de los agentes, cuya variedad se multiplica ante la diversidad de sentidos sociales que asume la propiedad del suelo urbano.

Por supuesto que varios instrumentos de estas distintas perspectivas se pueden combinar, pero lo importante es la adopción de una voluntad política encaminada a corregir las distorsiones señaladas por el actual régimen de propiedad territorial en las ciudades.

3. Fortalecimiento y transformación de mecanismos de suministros de infraestructura urbana y servicios públicos

Otro frente de acción del estado tiene que ver con el suministro de infraestructura urbana y servicios públicos, para eliminar cuellos de botella para la vivienda popular. Para esto se debe apuntar tanto a asegurar la provisión de estos valores de uso colectivo, como a crear un mecanismo de financiación que redistribuya su costo y no afecte tan con-

centradamente a los usuarios de la vivienda popular. Existen los instrumentos institucionales para ello, como el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y el INSFOPAL, pero requieren ajustes organizativos y operativos para cumplir esta labor. Y por supuesto, se requiere su fortalecimiento financiero. Algo que debe transformarse es la asignación parcial de este rol al ICT, al menos dentro del esquema que está vigente actualmente, pues constituye una carga muy pesada para sus funciones centrales.

4. Acciones con respecto al ICT

a) Un aspecto central con respecto al ICT tiene que ver con su financiación, pues de ello depende en gran medida su capacidad de operación. Es claro que por la misma naturaleza de sus acciones, el ICT requiere de fondos de baja remuneración, lo cual hace recomendable que una buena parte de sus recursos siga teniendo como origen los aportes estatales y las inversiones forzosas. Pero también es claro que requiere un complemento para ampliar su actividad a un volumen adecuado a la magnitud de la penuria habitacional, y para compensar las oscilaciones de los suministros estatales. Es por esto que se ha pensado en que el ICT capte ahorro voluntario. Dados los rasgos institucionales del ICT y las características de sus beneficiarios, parece conveniente que este instituto sea el eje de la captación de recursos del público mediante el sistema de Ahorro y Préstamo. Tanto el volumen de sus usuarios potenciales, como las conexiones de estos grupos con los organismos financieros, como los requerimientos en términos de costo aconsejan esta opción. Implicaría esto un viraje en la política de "vivienda sin cuota inicial", pues se tendería a fomentar el ahorro previo entre los beneficiarios potenciales de las acciones del Instituto.

b) Como hemos mencionado, es importante transformar las prácticas del Instituto con respecto a las tierras y al suministro de infraestructura urbana, elementos que están muy relacionados. En cualquier esquema de acción general sobre

las producidas comercialmente, e incluso que las generadas por el ICT o la autoconstrucción espontánea.

- La vivienda autogestionaria, por otro lado, fomenta el ahorro de sus usuarios lo cual es un recurso muy importante y por lo pronto muy poco explotado.
- Finalmente, puede afirmarse que la organización que se genera alrededor de estos procesos, permite proyecciones que van más allá del suministro de vivienda, algo que es muy importante para la vida ciudadana y el desarrollo de grupos populares.

b) Esta modalidad de suministro de vivienda tiene algunas limitaciones que es necesario puntualizar, entre las cuales, destacamos las siguientes:

- Estos procesos dependen mucho de la capacidad de organización y pequeños tropiezos que en otras circunstancias no son graves aquí son desastrosos. Esto exige esfuerzos considerables en este campo y dificulta la extensión indiscriminada y excesivamente veloz de estas experiencias.
- La experiencia ha mostrado, en parte por la razón anteriormente anotada y en parte por problemas puramente financieros, que es difícil tener éxito con estos programas en rangos muy bajos de ingresos, pues la vulnerabilidad organizativa exige una mínima seguridad en la capacidad de pago, y en la tradición y disposición de acción mancomunada, algo que no siempre se encuentra en los grupos más pobres. En nuestras entrevistas con organizaciones autogestionarias, ellas han manifestado que el rango de ingreso a partir del cual han obtenido mejores resultados, es el equivalente a las viviendas del ICT del Plan Popular I, que corresponde a ingresos familiares con un monto alrededor de dos salarios mínimos.
- Finalmente, las ventajas que obtiene la autogestión conectadas con la utilización de técnicas avanzadas, condiciona

su viabilidad a un tamaño apreciable en las operaciones. No siempre se puede lograr la escala mínima, en parte por dificultades financieras, y en parte porque el aumento de tamaño agudiza los riesgos organizativos; cuando este nivel mínimo no se alcanza, las probabilidades de éxito disminuyen.

c) Lo anterior indica que, sin ser una fórmula mágica que se adapte a todos los casos, la organización autogestionaria de viviendas es potencialmente un instrumento importante que debería ser utilizado por el gobierno en sus programas de vivienda social. Aunque la actual administración ha expresado en reiteradas ocasiones su propósito de apoyar esta actividad, en la práctica sus acciones concretas han sido insignificantes. Los puntos que deben reforzarse en este sentido son los siguientes:

- 1) El punto central, es destinar una línea de crédito subsidiado a este tipo de organizaciones. Paradójicamente, las experiencias exitosas en este sentido no han contado con financiación formal, o excepcionalmente han tenido que recurrir al crédito de vivienda normal con elevados intereses.
- 2) Es importante crear instrumentos jurídicos que tengan en cuenta la especificidad de estas organizaciones, pues en la actualidad no solamente encuentran allí dificultades para recibir ayuda estatal, sino que se dificulta su operación en general.
- 3) El gobierno debe promover este tipo de organizaciones, haciendo conocer las experiencias, y promoviendo su gestación y fortalecimiento con una inversión gubernamental considerable en acción social.
- 4) Es importante la asesoría técnica a estas organizaciones y la investigación tecnológica para crear y difundir procedimientos adaptados a sus condiciones.

6. El manejo del régimen de arriendos:

a) Como hemos afirmado, el tratamiento gubernamental del régimen de arrendamientos es una pieza fundamental de la política de vivienda, y este carácter debe hacerse explícito. A continuación presentamos algunos criterios y objetivos que deben guiar, a nuestro juicio, la intervención gubernamental en este campo.

- 1) Un objetivo que debe alcanzarse en este dominio, y que en principio exige y justifica la acción estatal, es la equidad entre los agentes que intervienen en esta transacción. En general se sabe que en este mercado existen múltiples distorsiones, pero este hecho se agrava en situaciones como las nuestras en que la penuria de vivienda es muy acentuada. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las inequidades no solamente existen en contra del inquilino. Precisamente las reglamentaciones introducidas por distintos gobiernos para favorecer los intereses de éste, han generado prácticas que lesionan al propietario, con resultados poco deseables, incluso para los inquilinos en el largo plazo.
- 2) Debe abandonarse la idea, implícita en muchas acciones estatales, de que el arrendamiento enfrenta siempre a un poderoso agente propietario de elevados ingresos, contra un inquilino inerte y de bajos recursos. Distintos procesos económicos y sociológicos (y en parte la acción reguladora del Estado), han hecho desaparecer al gran capital de estas operaciones (es decir los grandes "casatenientes"). Las evidencias muestran que inquilinos y propietarios ligados contractualmente por lo regular pertenecen a estratos similares, y ambas categorías se reparten más o menos uniformemente en la escala social. Esto no elimina la existencia de inequidades, que deben controlarse, pero les da un carácter muy diferente.
- 3) En este sentido, es necesario reconocer que se requiere otorgar una rentabilidad normal a las opera-

ciones de arrendamiento de vivienda. Parece estar lejano el momento en que todo colombiano pueda ser propietario de su casa, y aún en esa situación, siempre se requerirá una porción del parque inmobiliario en arrendamiento. Mientras el Estado no esté dispuesto a asegurar esta función, algo improbable y poco viable, es necesario crear las condiciones para que sea suministrado por los particulares. Si no se permite una rentabilidad normal, no sólo se crean problemas de inequidad, sino que se obstaculiza la generación de este servicio, lo que redundará en contra de los propios usuarios. Incluso esto debe pensarse con respecto a la producción, pues una parte no despreciable de la demanda por vivienda nueva está destinada al arrendamiento.

- 4) Debe tenerse en cuenta que tanto la naturaleza como las características de la transacción del arrendamiento de vivienda tiene grandes diferencias de acuerdo al estrato social de los agentes. Una de las limitaciones más serias de las distintas acciones sobre el régimen de arrendamientos ha sido su uniformidad jurídica que no se adapta a la heterogeneidad de los procesos reales sobre los cuales se pretende incidir.
- 5) Una meta que debe buscarse en el régimen de arrendamientos es la claridad en esta relación. Lo intrincado del régimen actual no sólo es una fuente de tensiones permanentes entre las partes, sino que facilita la proliferación de intermediarios que perjudican tanto a inquilinos como a propietarios.
- 6) No parece conveniente introducir de manera privilegiada criterios de tipo fiscal en una reforma del régimen de arrendamientos, como lo muestra la desafortunada experiencia de las iniciativas de este gobierno. Por el contrario, dada la amplitud de la población afectada por estas reglamentaciones y su importancia, el gobierno debería estar dispuesto a destinar una do-

sis considerable de energía y de recursos a regular estas transacciones.

b) Enumeremos a continuación cuáles son las líneas de acción concretas que sugerimos en este terreno.

- 1) El punto central de un régimen de arrendamientos es el mecanismo de fijación del canon. Según lo que hemos visto anteriormente, se debe buscar neutralizar distorsiones en ambos sentidos: de un lado, evitar precios monopólicos, a los que se tiende con un régimen de libertad absoluta, ante las deficiencias en la oferta de vivienda; de otro lado, también se deben eludir regímenes demasiado restrictivos que no hagan rentable arrendar y perjudiquen de esta manera a propietarios que con frecuencia pertenecen a grupos populares, lo que finalmente redundaría en contracción de la oferta de vivienda de alquiler, deterioro de las edificaciones, etc. Ni el régimen de libre mercado, ni la congelación, ni la ligazón del canon al avalúo catastral han demostrado ser efectivos en este sentido. Parece por lo tanto conveniente que sea el Estado el que entre a fijar estos cánones, teniendo en cuenta condiciones razonables de mercado, pero involucrando las variaciones que una estructura compleja como ésta requiere: ciudad en la que se encuentre el inmueble, localización intraurbana, características de la edificación, edad, etc. Para ello el Estado debe crear la infraestructura institucional para ejercer estas funciones.
- 2) Se debe contemplar un reajuste en el canon, que tenga alguna relación con el ritmo de crecimiento general de precios, de tal manera que las condiciones de equidad y de funcionalidad económica no sean deterioradas por la inflación.
- 3) Otro aspecto importante en un régimen de arrendamientos tiene que ver con la duración del contrato.

De nuevo se debe buscar un equilibrio entre la necesidad de brindar estabilidad al inquilino, y al mismo tiempo, alguna disponibilidad y control del inmueble por parte de su propietario. En la actualidad el régimen afecta muy negativamente al propietario en este sentido, pues los contratos son, en la práctica indefinidos. Se deben contemplar términos fijos, preavisos por parte de los dos contratantes, indemnizaciones, etc.

- 4) Se debe exigir mayores especificidades en el contrato de arrendamiento de los derechos y deberes de cada una de las partes, con el fin de hacer más transparente esta transacción. En ello se deben definir las áreas y servicios privados y colectivos a que tiene derecho el inquilino, las reparaciones que corren por cuenta del propietario, la responsabilidad por el pago de servicios, intereses de mora en caso de atraso, etc.
- 5) En este mismo sentido de aclarar las transacciones y minimizar el margen de acción de intermediarios que hoy son tan onerosos, se deben simplificar los trámites jurídicos en caso de conflicto, y en lo posible, crear una instancia administrativa para zanjar algunas disputas, que podría ser ejercida por la misma autoridad que fija los cánones.
- 6) Finalmente, debería dársele un carácter irrenunciable a ciertos derechos del inquilino, para evitar prácticas de evasión del control que con frecuencia se realizan mediante la coacción del inquilino cuando éste se encuentra presionado por la necesidad de encontrar vivienda.

Estas son líneas de acción que, repetimos, podrían potenciar los resultados de una política estatal de vivienda, en la dirección de sus dos objetivos más importantes, la lucha contra la penuria habitacional de los grupos populares, y el relanzamiento de la actividad económica.