

T
Días
711.14
B139

"LA VIVIENDA POPULAR COMO FACTOR REACTIVADOR
DE LA ECONOMIA EN COLOMBIA"

LICIRIA BAENA ESOINOSA.
GUADALUPE MUÑOZ REZA.

Trabajo de Tesis para op
tar el Título de Economis
ta.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
CARTAGENA, JULIO 1987

Cartagena, julio 22 de 1987.

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
Ciudad.

Estimados señores :

De la manera más atenta nos dirigimos a ustedes para hacer les entrega del trabajo de Tesis titulado "LA VIVIENDA POPULAR COMO FACTOR REACTIVADOR DE LA ECONOMIA EN COLOMBIA", para que se sirvan someterla a su consideración.

Agradeciendoles la atención que les merezca la presente y esperando su pronta respuesta, nos reiteramos de ustedes.

Cordialmente,

Liciria Baena E.
LICIRIA BAENA ESPINOSA

Guadalupe Muñoz
GUADALUPE MUÑOZ REZA

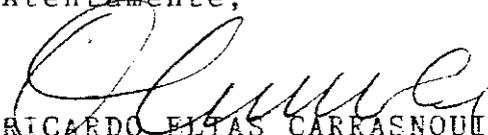
Cartagena, 26 de marzo de 1987.

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena

Respetados señores:

La presente tiene como objeto informarles que ante la petición de las señoritas LICIRIA BAENA ESPINOSA y GUADALUPE MUÑOZ REZA, para presentarles asesoría en el trabajo de Tesis titulado "LA VIVIENDA POPULAR COMO FACTOR REACTIVADOR EN COLOMBIA", he aceptado muy complacido.

Atentamente,


RICARDO ELÍAS CARRASQUILLA ESPINOSA
ECONOMISTA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

INFORMACION PERSONAL

Apellidos: CARRASQUILLA ESPINOSA

Nombres: RICARDO ELIAS

Residencia: Plaza Principal-Turbaco
Teléfono # 30-013

Estudios:

Educación Elemental: Colegio San Luis Gonzaga

Educación Media: Colegio León XIII

Educación Universitaria: Universidad de Cartagena

Título Profesional: Economista

Cargos Desempeñados:

Contralor Municipal de Turbaco Año 1976

Jefe Planeación Municipal Turbaco. Año 1977

Administrador Droguería Turbaco Años 1978-1980

Trainee Almacenes Sears Cartagena. Año 1982

Director Administrativo Voz de La Victoria. Año 1983

Secretario General Intra Regional Bolívar. Año 1985

Coordinador INCI Regional Bolívar. Año 1986.

Cartagena, 15 de julio de 1987.

Señores
MIEMBROS DE COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. D.

Apreciados señores:

Me es grato informar que he sido nombrado Presidente de la Tesis de Grado intitulada "LA VIVIENDA POPULAR COMO FACTOR REACTIVADOR DE LA ECONOMIA EN COLOMBIA, que presentan las egresadas LICIRIA BAENA ESPINOSA y GUADALUPE MUÑOZ REZA, para optar el Título de Economista.

Atentamente,

Amaranto Daniel's P.
AMARANTO DANIEL'S P.

Nombre : AMARANTO DANIEL'S PUELLO
 Edad : 25 Años
 Estudios Realizados :
 Primaria : Colegio PAULO VI 1.969-1.973
 Secundaria : Colegio LEON XIII 1.974-1.979
 Universitario : Universidad de Cartagena
 1.980-1.985
 Título Obtenido : Economista
 Distinción : TESIS MERITORIA TITULADA "ECONOMIA CAMPESINA Y EL SUR DE BOLÍVAR".
 Cargos Desempeñados : Asesor Administrativo-Editorial Oveja negra-cartagena. 1.985 - 1.986.
 Coordinador Proyecto de Investigación "Alternativas Institucionales para el desarrollo del sur de Bolívar-CENTRO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS-FA - CULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS - POLITICAS U.DE C. 1.987

SEÑORES

MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

CIUDAD

APRECIADOS SEÑORES:

La presente es con el fin de rendir concepto sobre la tesis de grado, "la Vivienda como Factor Reactivador de la Economía en Colombia", de las egresadas LICIRIA BAENA ESPINOSA y GUADALUPE MUÑOZ REZA para optar el título de Economistas.

Interesante trabajo, las egresadas nos dan a conocer un análisis pormenorizado sobre el problema de la Vivienda en nuestro País, así como su incidencia en el nivel de desarrollo económico y social del mismo.

Relacionan el déficit habitacional en nuestro país, denotando la tendencia histórica seguida, con los aspectos cuantitativos y cualitativos del mismo, sobre todo en lo referente a la prestación de los servicios públicos; como parte integral de una verdadera política de vivienda y desarrollo urbano.

Destacan cómo ante la ineficiente gestión institucional en la solución del problema, aparecen en nuestras ciudades las llamadas zonas marginales donde el hacinamiento, la proliferación de enfermedades configuran un marco de pobreza y atraso en relación al mínimo nivel de vida que debe tener cualquier ser humano.

Se observa en el estudio el impacto del plan de vivienda sin cuota inicial de la administración pasada, el cual tuvo gran repercusión en la reactivación del aparato productivo de nuestra economía, tomando la

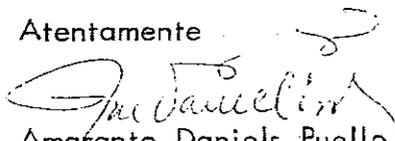
actividad constructora como sector lider en base a los efectos multiplificadores de la actividad y sus industrias conexas en la generación de empleos .El plan logró exelente resultados en los primeros años,debido a que se comprometieron los esfuerzo tanto del sector público como privado en la financiación del mismo.Posteriormente todo ese esfuerzo y programa se bienen a bajo como consecuencia del proceso de ajuste,realizado con el FMI ,a fin de evitar una crisis cambiaria y fiscal de mayores proporciones,pero logran mostrar el impacto social del plan y el papel desempeñado en la ractivación de la Economía .

Plantean como alternativa de solución la puesta en marcha de una reforma urbana,que abarate los costos de la tierra y acabe con los lotes de engorde Los programas de la auto construcción y autogestion dentro de un marco cooperativo,a fin de agilizar por estos medios la construcción de vivienda para clases populares.

Se destaca el manejo claro y preciso de los diferentes conceptos de la teoria economica por parte de las egresadas,reuniendo así los requisitos exigidos para optar el titulo de Economistas.

Felicitaciones a Lisiria y a Guadalupe,especialmente a Lisiria de quien me consta su dedicación y empeño.

Atentamente



Amaranto Daniels Puello

Presidente



Universidad de Cartagena

Cartagena-Colombia

(Sur América)

Cartagena, 10 de Septiembre de 1987

Señores
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena

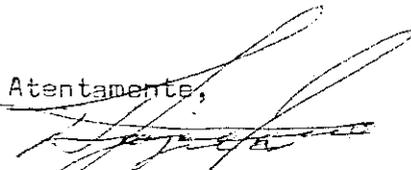
Los egresados Licira Baena Espinosa y Guadalupe Muñoz Reza en su Monografía " La Vivienda Popular como Factor Reactivador de la Economía Colombiana", una vez más señalan el gravísimo problema de la vivienda en Colombia y de la tenencia de tierra urbana.

Los autores consideran tres factores altamente infidente en el problema: El aumento acelerado de la población urbana, los bajos ingresos de la población y la eneficacia gubernamental.

El problema lo ubican desde perspectiva no solamente cuantitativa sino también cualitativa, al analizar los deficientes servicios con que cuenta la vivienda popular y concluyen aseverando que el problema es de índole estructural y responsabiliza al sistema de tal situación.

En consideración al rigor económico y al análisis histórico con que se desarrolló el trabajo, enmarcado igualmente dentro del contexto de los últimos planes de desarrollo económico, doy mi resuelta aprobación al presente estudio.

Atentamente,



HAROLDO LOCARNO FIGUEROA
Jurado



Universidad de Cartagena
Cartagena-Colombia
(Sur América)

Cartagena, 24 de Agosto de 1987.

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
L. C.

Me dirijo a ustedes en mi calidad de Jurado del Trabajo de Graduación, titulado "La Vivienda como Factor Reactivador de la Economía en Colombia", presentado por los Egresados Liciria Baena Espinosa y Guadalupe Muñoz Meza, a consideración como último requisito exigido por la Facultad para optar al título de Economista que confiere la Universidad de Cartagena.

Los egresados analizan la importancia del Sector en la reactivación de la Economía, desde el punto de vista del efecto multiplicador como arrastre en las actividades conexas con la construcción, por lo que se genera en el caso del factor trabajo demanda de mano de obra directa e indirecta, a su vez de los renglones de capital financiero y maquinarias. Hacen énfasis en la importancia que el anterior. Presidente de la República le dió a este Sector, considerandolo como Bandera en su programa de Gobierno.

En el desarrollo del trabajo se analiza la presencia de los gobiernos del Frente Nacional y posteriores ante el problema de la escasez de vivienda, con resultados muy debajo de las exigencias del déficit presente en cada momento, agudizado en las zonas urbanas por el crecimiento excesivo de la población debido a la inmigración proveniente del Campo Colombiano; situación que tiene relación con los altos costos de materiales, los ingresos bajos y la carencia de empleo en muchos casos que terminan la imposibilidad de la adquisición de vivienda aún el pago de un alquiler por una vivienda decente, lo cual obliga al hacinamiento con todos sus secuelas de enfermedades infecto-contagiosas y el deterioro moral de sus usuarios. El estudio al referirse a la construcción de vivienda urbana, resalta la forma como se explotan la necesidad de un bien fundamental para la vida, al sacar ventaja los propietarios de los predios urbanos mediante el sistema de lotes de engorde que les permiten vender a un precio mayor sin darse una inversión de capital fijo.

Es conveniente resaltar la afirmación que hacen cuando dicen "El Economista tiende a un alza en la venta real, compuesta de bienes y servicios y a su mejor distribución y, como sus intereses se mueven en el campo de los



Universidad de Cartagena
Cartagena-Colombia
(Sur América)

cálculos y razonamientos, está autorizado para refutar y oponerse a los hábitos económicamente dudosos e irrelevantes si obstaculizan la consecución del bienestar.

Por las anteriores consideraciones, doy mi aprobación al presente trabajo.

Atentamente,

RUDERICO TRUJILLO PRINS
Jurado Examinador.

A mi Madre ALICIA, a WILLIAM y a todas
las demas personas que depositaron su confian-
za en mi.

LICIRIA

TABLA DE CONTENIDO

	Pág
0. INTRODUCCION.	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	3
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.	4
0.2.1. Delimitación formal.	4
0.2.1.1 Espacio.	4
0.2.1.2 Tiempo.	4
0.2.2 Delimitación Material.	4
0.2.2.1 Variable Dependiente.	
0.2.2.2 Variables Independientes.	4
0.3 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION.	5
0.3.1 Objetivo General.	5
0.3.2 Objetivo Específico.	5

	Pág
0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION.	6
0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS.	6
0.5.1 Hipótesis General.	6
0.5.2 Hipótesis de Trabajo.	6
0.6 OPERACIONALIZACION DE LAS VARIABLES.	7
0.6.1 Definiciones Conceptuales.	7
0.6.2 Definiciones Operativas.	8
0.7 MARCO TEORICO.	9
0.8 METODOLOGIA.	13
1. DEFINICION DEL PROBLEMA HABITACIONAL .	15
1.1. SEGUIMIENTO HISTORICO.	15
1.2 PERSPECTIVA ANALITICA.	24
1.3 LAS PARTICULARIDADES DEL PROBLEMA EN COLOMBIA.	28
2. DIAGNOSTICO.	33
2.1 EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA.	33
2.1.1 Déficit Cuantitativo de vivienda.	35

	Pág
2.1.2 Déficit por estrato socioeconómico.	38
2.1.3 Déficit cualitativo de vivienda.	39
2.1.4 Capacidad de demanda por vivienda.	41
2.1.5 Capacidad de oferta por vivienda.	41
2.2 PRINCIPALES LIMITACIONES	Ø 43
2.2.1 Disponibilidad de tierra urbana.	43
2.2.2 Servicios públicos.	45
2.2.3 Trámites.	47
2.2.4 Equipamiento comunitario.	48
3. LA VIVIENDA COMO FACTOR REACTIVADOR.	49
3.1 GENERACION DE EMPLEO.	51
3.2 REACTIVACION DE LA EDIFICACION Y RECUPERACION PRODUCTIVA.	54
3.3 EL SISTEMA DE PRODUCCION Y LA VIVIENDA POPULAR.	57
3.3.1 La Producción por encargo.	58
3.3.2 La promoción capitalista privada.	59
3.3.3 La autoconstrucción.	59

3.3.4	La producción capitalista desvalorizada por parte del estado.	60
3.4	LA PRODUCCION PRIVADA Y EMPRESARIAL.	61
3.5	INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO.	63
3.5.1	El ICT.	63
3.5.2	El Banco Central Hipotecario.	74
3.5.3	La Caja de Vivienda Popular.	75
3.5.4	Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.	78
3.5.5	El Fondo Nacional del Ahorro.	79
3.5.6	Otras entidades del sector público.	80
4.	ESTRATEGIAS.	81
4.1	CREDITOS.	81
4.2	FINANCIACION Y CAPTACION DE RECURSOS.	86
4.3	PLAN TERRAZAS.	87
4.4	LA AUTOGESTION Y LA AUTOCONSTRUCCION.	88
4.5.	SERVICIO PUBLICOS.	90
4.5.1	Acueducto y Alcantarillado	90
4.5.2	Energía.	91

	Pág
4.5.3 Recreación.	93
4.6 PROYECTOS ESPECIALES EN CARTAGENA.	94
4.6.1 Zona sur oriental.	94
4.6.2 El Campestre.	94
CONCLUSIONES.	96
RECOMENDACIONES.	102
ANEXOS.	
BIBLIOGRAFIA.	

0. INTRODUCCION

El Sector de la Vivienda presenta elementos de carácter social como económico, constituye un bien de consumo cuya financiación presenta una porción considerable del ingreso de la mayoría de las personas, por lo tanto es muy importante el papel que juega este tipo de edificación en la reactivación de la economía y en general en elevar el nivel de crecimiento.

Después de definir el problema habitacional y hacer un seguimiento histórico en el primer capítulo, haremos en el segundo un diagnóstico del sector vivienda analizando los diferentes déficit y las capacidades de demanda y oferta por vivienda y lo que es más importante cuáles son las principales limitaciones para sacar adelante este importante sector.

En el tercer capítulo analizamos el sector vivienda como reactivador de la economía de que manera genera empleo a los colombianos y los diferentes sistemas de producción de la vivienda, también estudiaremos el Instituto de Crédito Territorial

(I.C.T.) que es la Entidad de mayor importancia en asuntos de vivienda en Colombia.

En nuestro cuarto capítulo haremos referencia a las estrategias, créditos y financiación de recursos para el sector y trataremos un poco sobre los proyecto especiales que se han llevado a cabo en nuestra ciudad Cartagena.

En resumen, el objetivo de nuestro estudio es el de hacer un balance del Plan de Vivienda Gubernamental; aclarar las causas del déficit de vivienda para lo cual realizaremos un análisis de la magnitud del problema de sus orígenes y de las diversas concepciones que hay para enfrentarlo.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como hecho político-social es una realidad absoluta el problema de vivienda de la clase menos favorecida. Este no sólo se reduce al cuantioso déficit de unidades habitacionales derivado de una supuesta escasez de viviendas disponibles, sino que se trata de un fenómeno mucho más complejo que gira en torno a ciertos factores estructurales del desarrollo nacional y de la organización y dinámica sociales, tales como la ausencia del poder real de compra de vivienda y servicios conexos por parte de los sectores más afectados y la incapacidad del Estado y la Economía Nacional para suplir esa ausencia de poder adquisitivo de dichos sectores y manejar con eficiencia la problemática habitacional.

Reconociendo la necesidad de encontrar alternativas que permitan que familias totalmente marginadas puedan aspirar a satisfacer una necesidad vital de los seres humanos como es la vivienda y tomándose ésta como un vehículo de política macroeconómica, analizando desde luego sus efectos de arrastre en la industria de insumos, generación de empleo, desarrollo urbano y mejoramiento del bienestar general de la población, podemos

formular el siguiente interrogante: es la vivienda popular un reactivador de la Economía en Colombia ?

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.

0.2.1 Delimitación Formal.

0.2.1.1 Espacio.

El presente trabajo se desarrollará en Colombia.

0.2.1.2 Tiempo.

Para el presente trabajo tomaremos como referencia los últimos cinco años, es decir de 1982 a 1986.

0.2.2 Delimitación Material.

0.2.2.1 Variable Dependiente.

La construcción de vivienda popular en Colombia.

0.2.2.2 Variables Independientes.

Las variables independientes serán aquellos factores que afec

ten directa o indirectamente, en forma positiva ó negativa a la variable dependiente planteada anteriormente; tales como: crecimiento demográfico, ingresos familiares, ahorro, recursos para invertir en vivienda (capital), estratificación social.

0.3 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION.

0.3.1 Objetivo General.

Con este trabajo nos proponemos demostrar que la construcción de vivienda popular es un factor reactivador de la Economía en Colombia.

0.3.2 Objetivo Específico.

Analizar cada uno de los factores que inciden en las políticas de construcción de vivienda popular.

Determinar cuáles son las principales limitaciones al construir viviendas y cuáles son los diferentes sistemas de producción.

Analizar las estrategias para la obtención de créditos destinados a la construcción de vivienda.

0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION

La importancia que para nosotros representa adelantar esta investigación es el hecho de observar el papel preponderante que ha ocupado la industria de la construcción y de manera particular la edificación de vivienda popular, en la reciente evolución económica del país. Es así como hemos observado que el gobierno nacional en los últimos años ha enfocado sus esfuerzos al sector de la construcción de vivienda popular, e incluso fue tomada como plan bandera de la anterior administración por sus claros objetivos sociales.

Este trabajo contribuirá de manera significativa a la ilustración de los estudiantes y profesionales de la rama económica y podrá servir de referencia para algunos investigadores que puedan adelantar trabajos sobre este tema.

0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS

0.5.1 Hipótesis General.

La construcción de vivienda popular en Colombia, es un factor reactivador de la economía.

0.5.2 Hipótesis de Trabajo.

Los factores que influyen en la construcción de vivienda popular son: crecimiento demográfico, ingresos familiares, ahorro, recursos para invertir en vivienda (capital), estratificación social.

0.6 OPERACIONALIZACION DE LAS VARIABLES

0.6.1 Definiciones Conceptuales.

Crecimiento Demográfico:

Evolución demográfica de una población, determinada por el aumento cuantitativo de la población humana.

Ingreso Familiar:

Es la corriente de dinero o de bienes que acumula una familia durante cierto período. Puede originarse por la venta de servicios, tales como: salarios, intereses, utilidades, alquileres; o pueda producirse simplemente de una donación, como un legado en un testamento, pensión por ancianidad, etc. Simultáneamente puede ser en efectivo o en especie.

Ahorro:

Exceso de renta (presente) de las personas y sociedades s

bre sus gastos (presentes); aquella parte de la renta que después de los impuestos no se consume (por las personas) o distribuye (por parte de las sociedades).

Capital:

Stock de recursos disponibles en un momento determinado para la satisfacción de las necesidades futuras. En este caso particular nos referimos a aquella parte del stock destinada para invertir en la construcción de vivienda popular.

0.6.2 Definiciones Operativas.

VARIABLES	INDICADOR	FUENTE
Crecimiento Demográfico	Aumento de Tugurio	Institución
Ingresos familiares	Nivel de vida	Dane
Ahorro	Nivel de vida	Institución
Capital	Inversión	Institución
Estratificación social	Género de vida	Dane
	Medio ambiente	
Vivienda	Conducto familiar	Observación
	Relación Demanda-oferta	Observación e Institución

0.7 MARCO TEORICO.

La vivienda ocupa una posición central en la satisfacción en las necesidades humanas. En vista de su importancia ha remos un breve examen de las condiciones de habitación en los países subdesarrollados, lo que nos permitirá observar el nivel de vida de la clase menos favorecida.

Las condiciones de habitación varían mucho de región a región e incluso de ciudad a ciudad. En las ciudades encontramos por todas partes modernos y bien planeados asequibles solamente a los acomodados, los barrios más baratos construídos hace algunos años especialmente para las clases bajas tienen hoy el aspecto de barrios pobres: escasez de espacio y excesiva densidad en el interior, calles y patios sucios y suministro de agua, higiene y alcantarillado deficiente.

Las condiciones de vida en el campo son satisfactorias en ciertos sentidos puesto que el efecto benéfico del aire sobre el hombre y los animales no pueden contrarrestarse fácilmente, sin embargo las casas aldeanas ofrecen frecuentemente condiciones espantosas. En las regiones donde el principal material es el barro, el suelo constituye un excelente criadero de enfermedades ya que hombres y animales conviven frecuentemente en una misma habitación.

Al aumentar la distancia de las ciudades, el nivel de confort de las viviendas-equipo é higiene-decrece. La falta de ventilación, la carencia de muebles y comodidades, los patios fangosos y polvorientos afectan considerablemente el bienestar y la salud de la población rural.

El problema de vivienda también ha alcanzado su punto más agudo en las áreas urbanas. Mientras que en las áreas rurales el problema de la concentración es de menos importancia que las deficiencias en la técnica de construcción, higiene y confort, la situación es opuesta en las ciudades, donde el problema número uno es la concentración.

Los numerosos centros urbanos han crecido incesantemente durante las últimas décadas y las construcciones no mantienen el ritmo adecuado al flujo de inmigrantes atraídos por las mejores condiciones de vida de las ciudades. El resultado es una aglomeración indescriptible, convirtiéndose la vivienda en el factor crítico de estos asentamientos urbanos por su relación más directa y biológica con el urbanizante.

El problema de la vivienda se agudiza en el sentido de que vá más allá del déficit habitacional, ya que se trata de un fenómeno ligado al desempleo y a los desajustes en el sistema de distribución del ingreso, es decir, en términos económicos, se trata de un problema de demanda originado por la

falta del poder de compra.

Por otro lado, se presenta un problema de oferta, puesto que el Estado no está capacitado para solucionar el problema de la ausencia del poder adquisitivo, mediante subsidios o crédito suficiente y barato. Además por su ineficiencia para manejar la problemática habitacional, se presenta un desarrollo urbano altamente ineficiente, segregacionista y socialmente conflictivo que eleva los costos financieros y sociales y anula, en buena medida los esfuerzos que se realicen directamente en el campo de la vivienda.

Hay quienes afirman que estos aspectos analizados no son de tipo económico tiene gran importancia para el proceso de desarrollo económico, ya que el enfoque que le damos a este desarrollo económico es de no considerarlo como un proceso relativo de factores no económicos.

En realidad, para determinar las metas de desarrollo, es sin duda, necesaria una división del trabajo entre los economistas y los especialistas de las demás ciencias sociales. Para el economista los fines del desarrollo económico deben estimarse explícitamente en términos económicos, lo que significa que todos los demás fines en un momento determinado no le interesan.

El economista tiende a un alza en la renta real, compuesta de bienes y servicios, y a su mejor distribución y, como sus intereses se mueven en el campo de los cálculos y razonamientos, está autorizado para refutar y oponerse a los hábitos económicamente dudosos e irrelevantes si obstaculizan la consecución del bienestar.

Existieron casos marginales, fines de carácter económico que lo son también de carácter social, que habrán de incluirse en los programas tanto de los sociólogos como de los economistas. Puede darse por seguro que las siguientes metas generales del desarrollo serán ampliamente aceptadas.

- 1. Alza de la renta real per cápita.
- 2. Mejoras en el empleo y en la distribución de la renta.

Lo primero permitirá obtener mejores niveles de nutrición, de vivienda y de educación.

Con respecto a lo segundo hay que determinar los medios para alcanzar los fines, tanto económicos como no económicos, debería existir cooperación por parte de todos los científicos sociales puesto que será necesario también considerar medios no económicos para obtener los fines. Estos medios y necesidades no económicas y el efecto de su satisfacción sobre

la vida económica tiene un puesto en toda estrategia general de desarrollo. Alguno de los medios del economista para lograr una renta real más alta pueden ser fines para el sociólogo, como, por ejemplo, un nivel apropiado de educación. Al mismo tiempo, cuando una mejora en la educación general es posible solamente a través de un alza en la renta real, resulta que lo que es un fin para el economista es un medio para el sociólogo.

En las condiciones actuales, la mayoría de la población de los países subdesarrollados mantienen una lucha desesperada sólo para prolongar una existencia dura; sus pensamientos están siempre ocupados en conseguir una ración mínima de alimentos, agua, vestidos y, a menudo, vivienda. Hasta que estas necesidades elementales no hayan sido satisfechas los innumerables millones de seres que viven en los países atrasados no pueden contribuir al bienestar económico y social del mundo en la proporción en que serían capaces de hacerlo.

Cómo entonces se pueden cambiar estas condiciones? Pues creando programas de soluciones que originen reactivaciones económicas.

0.8 METODOLOGIA.

El tipo de problema a investigar es un problema de tipo descriptivo con diseño de investigación bibliográfico. Nuestras observaciones fueron dirigidas hacia la búsqueda minuciosa de documentos, informes, libros, revistas y periódicos que de una u otra forma han tratado sobre este importante tema.

1. DEFINICION DEL PROBLEMA HABITACIONAL

1.1 SEGUIMIENTO HISTORICO

Haciendo un seguimiento hist6rico del problema habitacional diremos que la obtenci6n de fuentes espec6ficas sobre 6ste problema veinte a6os antes del inicio de la coalici6n Frente Nacional fue dif6cil, principalmente por el hecho de que en esos a6os las tasas de crecimiento urbano no hab6an alcanzado los 6ndices tan dram6ticos caracter6sticos de la presente d6cada, y en consecuencia, a6n cuando exist6a un d6ficit habitacional, su manifestaci6n ni era tan aguda, ni despertaba tanta atenci6n por parte de t6cnicos y pol6ticos.

As6, en 1958 el Instituto de Cr6dito Territorial ICT percibi6 el problema de la vivienda popular como una insuficiencia de la misma con relaci6n al n6mero de familias y como una carencia absoluta de vivienda para un alto porcientaje de la poblaci6n urbana que aumenta por los crecientes flujos migratorios a las ciudades.

El Instituto concibi6 el problema como dependiente de la situaci6n econ6mica general, y plante6 la necesidad de crear una entidad nacional coordinadora de los planes generales de vivienda popular, cuyas medidas deb6an adaptarse al proceso econ6mico.

En 1960 el Instituto manifestó que la situación de desequilibrio y conflicto social se manifestaba en hacinamiento, promiscuidad y aparición de tugurios, e invasiones difícilmente controlables. Se llegó a la conclusión de que el 70% del déficit habitacional se encuentra entre los sectores de más bajos recursos sin que el sector privado interviniera para nada en su solución, lo cual hacía necesario analizar los recursos de los organismos estatales especializados en los sectores de más bajos recursos.

Este mismo año se concretó la interacción entre la alianza para el progreso y el ICT para iniciar en 1961 la construcción de la "Urbanización Estatal mas Grande del País" cuyo objetivo era incrementar la construcción de viviendas económicas para familias de bajos ingresos para de ésta manera disminuir el déficit habitacional, reemplazar las viviendas inadecuadas e insuficientes y dotar de los servicios públicos necesarios a los centros urbanos y rurales.

En 1965 el ICT planteó que a pesar de la ayuda externa y de los grandes esfuerzos gubernamentales, el déficit habitacional continuaba en ascenso. El problema cualitativo ni siquiera había sido afrontado.... y la brecha entre estos déficit y los esfuerzos gubernamentales para cerrarla se agrandaban progresivamente. En 1966 el organismo creyó urgente ampliar los esfuerzos estatales en el campo de la vivienda y lograr el máximo de cooperación entre los sectores públicos y privados.

Un análisis de la política de vivienda adelantada en el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966) se enfatiza el interés por la construcción de vivienda para obreros, provisión de servicios para barrios carentes de ellos y la erradi

cación de tugurios. Para complementar esta medida se definió la construcción de escuelas, centros de salud y comunales, parques y mercados. Esta política sería desarrollada por el ICT a nivel urbano nacional, por la CUP a nivel Bogotá y por la Caja de Crédito Agrario a nivel rural.

Algunas personas afirmaron que existían otros objetivos que también se pretendían alcanzar, como era el de abaratar el precio de la fuerza de trabajo mediante la reducción en los precios de la vivienda, y de esta manera evitar presiones de la clase obrera por aumentos salariales y permitir el incremento de las ganancias de capital. También era un arma para desalojar a los invasores ante la promesa de mas vivienda en los barrios construídos por el ICT.

Otra razón muy importante era la de contribuir a una mayor valorización del suelo urbano. De esta forma el país se colocaría en óptimas condiciones para la obtención de créditos y préstamos externos.

Se dijo que el objetivo de la política de vivienda planteada por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966- 1970) era el de generar paz y tranquilidad en las zonas urbanas porque "La obtención de vivienda hace a los adjudicatarios elementos de orden." En consecuencia el ICT planteó como objetivo una acción dirigida primordialmente a las áreas urbanas marginadas, deterioradas y desarrollables, contemplando soluciones integrales -vivienda, educación, salud, empleo y recreación- .

Con respecto al uso de la tierra urbana al igual que en el sector rural se plantearon "expropiaciones", mediante cuidadosos mecanismos legales, para retribuir a los propietarios.

Como las invasiones continuaban, Lleras se opuso a ellas argumentando que éstas generan tugurios y por tanto se debían realizar una distribución de tierras por el camino de la legalidad, considerando que era una obligación social utilizar los adecuadamente. Con la construcción de barriadas en el que todas las familias fueran propietarias de su vivienda, pretendió acercarse a la solución de los tugurios y al igual que el presidente Valencia trató de desmantelarlos "por estar ubicados en lugares inadecuados para darles servicios".

El ICT jugó aquí un papel muy importante ya que para la organización interna de las ciudades, se planteó a la Unidad Vecinal Modelo como solución al problema habitacional, ésta consistía en la construcción de una "Unidad Orgánica provista con servicios iniciales" por tanto se debía impulsar el programa de construcción del barrio familiar para ser construido por el ICT.

El Instituto continuó desarrollando los programas que fueron analizados en los gobiernos anteriores, pero en este gobierno se dá un mayor énfasis en la "política de tierras y obras públicas", mediante el sistema: Fondo de Redes FR que consistió en hacer préstamos a las empresas públicas municipales para la provisión de servicios públicos.

En los años 1970 a 1974 quien trazó la política de vivienda fue el gobierno de Misael Pastrana Borrero.

El documento que en alguna forma tuvo mayor influencia en este gobierno fue el plan general de desarrollo "las cuatro estrategias". En nuestro trabajo solamente hablaremos de la primera estrategia, ya que en ésta se hace énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria edificadora

tanto de vivienda como de servicios complementarios. Esta primera estrategia es puesta en funcionamiento a partir de la creación de la creación de las Corporaciones privadas de Ahorro y Vivienda CAV.

Las acciones que planteó esta estrategia no estaban encaminadas a hacer caer que lo que fundamentalmente se construiría era vivienda popular, por el contrario en la sustentación del plan se habla de que había que trabajar en dos frentes paralelamente:

"la construcción de vivienda comercial, autofinanciable de bajo costo, que debe ser fundamentalmente la actividad del sector privado y en la vivienda popular, concentrando en estos programas los recursos presupuestales que actualmente se utilizan y que implican en gran parte un subsidio."

La política para los institutos gubernamentales es el segundo de los dos "frentes paralelos", proponía concentrar en los programas de vivienda popular los recursos presupuestales y subsidiados que en ese entonces se utilizaban.

En 1971 CAMACOL conceptuó que el problema de la vivienda radicaba, entre otros factores, en el hecho de que aproximadamente un 48% de las familias no podían beneficiarse de los préstamos para vivienda de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda CAV cuyas exigencias de garantías monetarias eran muy altas. Para resolver las necesidades de vivienda de estas familias se requería incrementar ocho veces el valor de sus ahorros y que lo dedicaran exclusivamente a vivienda.

Entre 1972 y 1973 se crearon las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, concentrando directamente en ellas Bancos, Aseguradoras, Corporaciones Financieras Nacionales y Extranjeras, fir

mas constructoras, industria de materiales de construcción, Fondo Nacional del Ahorro.

Dos sistemas de ahorro son establecidos por las CAV. Las cuentas de ahorro de valor constante que ofrecen un interés del 5% anual sobre los saldos mínimos trimestrales expresados en UPAC.

Certificados de ahorro de valor constante, con una tasa de interés del 5 1/2% anual expresados en UPAC.

En 1974 CAMACOL señaló como, mientras la construcción de vivienda había aumentado, el déficit cualitativo no había disminuído. Como objetivo planteó la necesidad de utilizar adecuados mecanismos de crédito para lograr que la demanda potencial por vivienda de las familias de bajos y medianos ingresos se convirtiera en demanda efectiva.

En un estudio explícitamente contratado para guiar la implementación del programa "ciudades dentro de la ciudad" concominante de "las cuatro estrategias" se plantearon como objetivos de la política de vivienda los siguientes: proporcionar vivienda a los diferentes niveles de ingresos, lograr la influencia y control gubernamentales en la localización de los nuevos desarrollos residenciales y buscar un balance entre dos puntos de vista opuestos:

- a) Encauzamiento de los recursos hacia la construcción de vivienda para los grupos de bajos ingresos para evitar desarrollos piratas e invasiones, y
- b) Programas dirigidos a grupos de ingresos medios y altos.

Haciendo una evaluación de este período podemos decir que la primera estrategia con sus medidas financieras aumentó la oferta de vivienda en la esfera media y alta de la circulación, es decir en los sectores de medianos y altos ingresos. Del total edificado, el 85% correspondió a vivienda (en 1972 este porcentaje era de 79.4% lo que representó un incremento de 6.4% en 1973; para el primer semestre de 1974 éste llegó al 5%, reflejando un relativo descenso que alcanzó el 14.9% para este año, trayendo consigo la disminución de la participación de vivienda que se redujo a 79.8%, sin embargo era el mayor crecimiento que hasta esa época se había presentado en producción de vivienda del país.

Siguiendo con nuestro análisis, entramos ahora al período 1974 a 1978, en éste período gobernó Alfonso López Michelsen. La política urbana y regional persiguió dos objetivos: El primero, una racionalización del desarrollo interno de las grandes ciudades para reducir los problemas de marginalidad y provisión de servicios y transporte y el segundo, encauzar la migración hacia varios centros para lograr una mejor distribución de la población urbana, haciendo de las ciudades intermedias y pequeñas lugares más atractivos para sus habitantes.

En un artículo publicado en 1976 se afirma que los objetivos explícitos sobre la política de vivienda de la administración López Michelsen eran: racionalizar los usos del suelo urbano; desplazar los recursos captados por medio del sistema UPAC a la financiación de vivienda de bajo costo planteadas dentro del esquema de "ciudades dentro de la ciudad"; racionalizar las inversiones de los sectores públicos y privados en materia de vivienda; captar el incremento del "valor social de la tierra" en las áreas metropolitanas existentes y en las "comunidades

planeadas" y trasladar a toda la comunidad, y por último, centralizar la planeación otorgándole al estado el papel de coordinador y a la empresa privada el de financista y constructor.

Ese mismo año otro documento, ésta vez escrito por el Banco Mundial conceptuó que políticas erróneas habían limitado la disponibilidad de vivienda induciendo además, "a los grupos de más bajos ingresos a vivir en condiciones peores a las que sus ingresos disponibles les permitían", de ahí la necesidad "de un enfoque más flexible en lo que a políticas de vivienda se refería". Vásquez expuso que el problema de la vivienda "se había ubicado con máximo rigor en las clases menos favorecidas y lo que allí se hacía para solucionar no tenía mayor significación, dado que las políticas del ICT, el BCH, las CAV y el sector privado se orientaban a satisfacer la demanda de las clases medias.

Fueron similares las políticas de desarrollo regional y urbana del gobierno que le precedió (Julio César Turbay Ayala 1978- 1982), en este período, los objetivos fueron :

- a) En la dimensión urbana, recuperar para el Estado la capacidad de dirigir el crecimiento de las ciudades, en tal forma que se hubiesen provisto niveles adecuados de bienestar y calidad de vida para sus habitantes y,
- b) En la dimensión regional, procurar una utilización racional de los recursos que ofrecieran las diferentes regiones del país y crear condiciones económicas y sociales que aseguraran un crecimiento endógeno propio que no derivara hacia los centros ya establecidos. En resumen, la descentralización y la autonomía regional.

Como podemos observar en estos dos últimos períodos no se trazó un plan cuyos objetivos fueran un incremento sustancial en la producción de vivienda.

Ninguno de los presidentes de la República había ofrecido tanto en relación a la vivienda como lo hizo Belisario Betancourt C. (1982-1986). El candidato no se limitó a prometer la edificación de una cantidad determinada de "casas sin cuota inicial" durante su administración, sino que debió ofrecerse a resolver buena parte de las contradicciones insolubles en torno a la penuria de la vivienda: haría que las clases sociales más empobrecidas consiguieran un techo propio, obligaría a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda a financiar los planes populares, bajaría las tasas de interés de los préstamos no subiría las tarifas de los servicios públicos, eliminaría la especulación con el suelo urbano, concentraría la producción, reactivaría la economía a partir de la industria de la construcción.

Aunque en informe presentado por la gerente general del ICT de ese período María E. Rojas afirmó que no solo se cumplió la meta de proveer 140.000 soluciones fijadas al ICT en el plan nacional de desarrollo "cambio con equidad" sino que fue superada al llegar a las 162.746 soluciones en ese cuatrenio, sin embargo algunos autores como Jorge E. Robledo afirma que en lo que se refiere a política de vivienda el plan falló absolutamente en todo. Según él a los destechados del pueblo no se les entregó casas sino insignificantes cúbiculos o lotes para auto construir en ellos; las tasas de interés de las CAV y el BCH se mantuvieron por las nubes y las del ICT casi las alcanzaban; las tarifas de los servicios públicos; al igual que los impuestos prosiguieron su escalada; la pretensión de que la burguesía financiera prestara cantidades significativas de dinero para

construir "casas sin cuota inicial" quedó en el aire; los fondos privados y estatales para adelantar el plan nunca aparecieron; los concentradores siguieron concentrando y los especuladores siguieron especulando.

1.2 PERSPECTIVA ANALITICA

Después de hacer el seguimiento histórico de los diferentes estudios que de manera directa definen el problema de vivienda con el ánimo de plantear objetivos para solucionarlo nos limitaremos a:

- 1) Señalar las consistencias e inconsistencias que presenta el material reunido alrededor de la definición del problema y la fijación de objetivos, se debe empezar por anotar que una parte significativa de los estudios presenta una consistencia interna en cuanto a la definición del problema y a la fijación de los objetivos se refiere.

Los análisis tienden a definir el problema de la vivienda básicamente como un problema de techo, dando a entender que para solucionarlo bastaría con construir mas unidades habitacionales o "soluciones"; aunque no explica procedimientos para remediarlos, dan la sensación de limitarse al planteamiento de objetivos consecuentes con los enfoques marginalistas de solución a situaciones deficitarias. Esta perspectiva simplista se va complicando lentamente en la medida en que la definición del problema y a la identificación de objetivos para su solución se van adicionando variables y/o criterios intervinientes.

- 2) Resaltar aquellas condiciones innovadoras frente al tratamiento de estos aspectos del problema dentro de una perspectiva evolutiva. De manera gradual nuestro análisis permitió identificar grupos que después de definir el problema alrededor de su situación deficitaria plantearon objetivos tanto directos como indirectos de solución, surgiendo por ejemplo la necesidad de relacionar el problema de la vivienda con el proceso económico general del país; proponiendo la corrección y creación de mecanismos financieros y tecnológicos de mayor acceso a los grupos de bajos recursos económicos o formulando políticas macronacionales tendientes a aumentar los ingresos mediante la generación de empleo resultante de convertir temporalmente la industria de la construcción en sector impulsor de la economía y esperando con esto ampliar la demanda y el acceso a la vivienda de bajos ingresos.

La identificación del problema cada vez más complejo en su forma por incluir gradualmente nuevas variables y criterios, llega a un punto de quiebra en el cual, a todo lo anterior se añaden las novedosas consideraciones objetivas sobre el surgimiento y crecimiento de las formas de acción resultantes de la iniciativa popular para solucionar por cuenta propia el problema habitacional. Definiendo el problema en estos términos, estos estudios frecuentemente circunscriben la fijación de objetivos de solución alrededor de la imperiosa necesidad de "relievar el valor creativo e innovador de las nuevas formas de comportamiento de los grupos populares"; de competir con los urbanizadores piratas mediante la promoción de programas de vivienda con condiciones similares a las ofrecidas en aquellas, y por último, de ampliar el marco normativo existente para cubrir la actividad de los urbanizadores pi

ratas, sin correr el riesgo de incurrir en la extinción de los alicientes que motivan su labor, pero reduciendo sus enormes beneficios y demostrándoles que de acogerse a unas normas mínimas de control estatal aún seguirían haciendo "un buen negocio".

Los pocos estudios que se limitan a definir el problema y que omiten el correspondiente planteamiento de objetivos para solucionarlos, por el contrario dan la impresión de restringirse voluntariamente a dilucidar el problema en forma objetiva; se desprenden de un marco teórico riguroso que por su poder explicativo es que a nuestro juicio ofrece las mejores posibilidades para diagnosticarlo y para entender la dificultad que implica el darle solución dentro de la actual fase de desarrollo capitalista porque atraviesa la formación social de Colombia.

- 3) Comentar el contenido de estas consideraciones con respecto a su inclusión o exclusión dentro de los planteamientos hechos sobre la definición del problema y la fijación de objetivos para resolverlo en los diversos planes y programas oficiales de vivienda popular.

En primer lugar, miraremos si por el sólo hecho de haber sido tenidos en cuenta los organismos encargados de atender la provisión de vivienda popular, estos estudios en verdad constituyeron un valioso aporte, no sólo para clarificarlo, sino para avanzar en su solución. En segundo lugar, si aquellos estudios que a pesar de no haber sido tenidos en cuenta por las instancias decisorias, articulan el problema concreto de la vivienda con la situación política económica y social del país dentro de un marco de realismo en lo que a su solución se refiere.

Los primeros, caracterizados por emanar de los mismos organismos responsables de planear e implementar las políticas de vivienda o por ser encargados por ellos, son los que han nutrido significativamente este proceso decisorio.

Pensamos que por el hecho de que el contenido analítico de los trabajos haya sido incorporado a la fijación de las políticas de vivienda, y por haber motivado las soluciones puestas en práctica, el resultado final ha conducido en la mayoría de los casos, obsoletos o que se limitan a modificar la cuantía del déficit habitacional, sin desvirtuar su tendencia creciente.

El contenido analítico de estos estudios determinante de la fijación de objetivos de solución con que se complementan, siempre ha operado dentro de un juego capitalista en donde cualquier solución al problema conlleva la exigencia de recuperar la cartera invertida.

Y esto, como es sabido, imposibilita la atención y el acceso a los grupos de menores recursos o carentes de ellos que continúan solucionando sus problemas por otras vías.

En cuanto a los segundos, que generalmente no han sido incorporados a la toma de decisiones principalmente por provenir de autores vinculados a centros investigativos o a universidades, hay que decir que en nuestra opinión su aporte al esclarecimiento del problema ha sido mayor.

Estos en su mayoría, se han hecho con propósitos distintos a los de definir objetivos de solución y han enfatizado más la necesidad de entender la naturaleza del problema. Dentro de ellos existen los siguientes tipos:

- a) Los que se limitan a la identificación de causas y a la definición del problema, y
- b) Aquellos que a los anteriores añaden la insinuación de objetivos de solución.

1.2.3 Las particularidades del problema en Colombia.

¿Qué hace el déficit de vivienda de los neocolonias sea más importante que el de las metrópolis ? ¿ Por qué aparecen formas de urbanización tan características en Latino América, Africa y Asia como las barriadas autoconstruidas por sus propios moradores ? ¿Cuáles son las causas particulares del gravísimo problema de la vivienda en Colombia ?

Con la descomposición del campesinado, las ciudades aparte de su crecimiento poblacional vegetativo, tiene uno más importante y desestabilizador en la relación entre viviendas existentes y habitantes: el que se origina en los millones de desposeídos que en un tiempo relativamente breve llegan a las urbes y requieren de una vivienda donde guarecerse. Este proceso, ocurrido en Norte América y en Europa durante los Siglos XVII, XVIII; XIX y aún a principios del XX, sucedió más tardío en el resto del mundo. Colombia, apenas en los últimos treinta o cuarenta años, ha padecido una situación similar- guardadas proporciones y diferencias- a la que soportaron las potencias industriales. Para saber que aquí como allá las épocas de transición de las sociedades rurales a urbanas significan tiempos de especial penuria de la vivienda, basta leer las crónicas sobre la situación de la clase obrera inglesa en el siglo pasado. Las edificaciones existentes no eran capaces de albergar a los millones de inmigrantes, los alquileres se disparaban y se arrendaban

hasta auténticos chiqueros, la especulación con el suelo y las nuevas avenidas agravaban el faltante y por doquier se oía el clamor sobre el "problema de la vivienda."

La capacidad de un país con relaciones capitalistas para atender las necesidades de alojamiento de su población y, en consecuencia, el mayor o menor déficit habitacional, depende de cuántas personas puedan comprar vivienda propia y cuántas logren subsidiar los gobiernos, lo cual, como es obvio, queda supeditado al nivel de desarrollo material de la sociedad, a su grado de industrialización, a sus niveles de empleo y desempleo, a la remuneración del trabajo, al grado de explotación, etc. Con el advenimiento del capitalismo el problema se empeora o no dependiendo de la capacidad de pago de los asalariados y de la fortaleza económica de los estados, y como generalmente los altos índices de desempleo permanente y los bajos salarios van aparejados a un escaso desarrollo industrial y agrario y a fiscos débiles, resulta que allí donde se requiere la acción oficial para atender los requerimientos de vivienda de verdaderos ejércitos de obreros mal pagados y cesantes la acción estatal es menor.

El incontenible aumento de la población urbana, la incapacidad de pago de millones de habitantes, la escasísima acción gubernamental y la destrucción de las viejas edificaciones en los centros de las ciudades son las premisas sobre las cuales se asientan los barrios piratas o ciudadanos de tugurios que rodean todas las ciudades del tercer mundo. Estas tienen como constante la ausencia de servicios públicos, el irrespeto de las normas higiénicas, los espacios insignificantes, los ranchos contruidos con desechos, el hacinamiento y la miseria. A favor de que, en la actualidad la burguesía pueda desentenderse del cumplimiento de las normas sanitarias en es

tas barriadas y en los inquilinatos, actúa el hecho de que con el apareamiento de las vacunas y la penicilina prácticamente desaparecieron las temibles epidemias de otros años, que diezaban casi por igual a pobres y ricos.

En Colombia, como en el resto del tercer mundo, millones de familias no pueden adquirir ni la peor vivienda que ofrecen en el mercado los particulares o el estado. Este último no sólo es incapaz de proporcionar un número suficiente de viviendas subsidiadas, sino que ni siquiera logra llevar el agua, la energía y el alcantarillado a donde el desespero obrero y popular edifica sus asentamientos subnormales. Es tal el parsimonioso desarrollo nacional, cuando no su estancamiento y retroceso, que con cierta frecuencia no se consigue ni siquiera capital suficiente para financiar la actividad empresarial de los productores de vivienda. Unas causas particulares de descomposición del campesinado y el tipo de economía que esas mismas causas generan producen también un modo especial de urbanización de los países.

La industria colombiana, anquilosada y débil, es incapaz de proletarizar a los millones de emigrantes que llegan a las ciudades, y que se convierten en masas de desempleos o subempleados en las tareas más improductivas.

Mientras en los países imperialistas la migración campesina se hizo simultáneamente con el florecimiento industrial del campo y la ciudad, con la proletarización de los desarraigados y con un avance de la producción que llevaron al fortalecimiento de los estados y el sometimiento de centenares de naciones en todo el mundo.- Lo que a su vez les permitió mejorar las condiciones de habitación de sus propios pueblos-, en Colombia y las naciones del tercer mundo solamente se dió

la mitad del proceso: la migración campesina y el agravamiento del faltante de vivienda en las ciudades más no un progreso económico que permita enfrentar el problema con economías similares a la de las potencias industrializadas. Los países desarrollados padecen una penuria capitalista y la enfrentan con medios de la misma estirpe; Colombia, en cambio, soporta necesidades de país urbano pero se enfrenta a ellos con recursos infinitamente más pequeños, propios de las estructuras neocoloniales y semifundales.

A diferencia de lo que ocurre en las metrópolis, en donde los de abajo no pueden y los de arriba no quieren eliminar el déficit de vivienda, en países como Colombia se suma a la incapacidad de los pobres el escaso desarrollo nacional y la crónica debilidad de las finanzas públicas. En relación con las causas de la penuria habitacional colombiana, vale la pena reseñar dos ideas falsas que circulan en este sentido.

La primera es la llamada explosión demográfica. La pretensión de que el déficit de vivienda obedece a la superpoblación nacional no resiste el menor análisis. Si la penuria dependiera del número de habitantes por kilómetro cuadrado, los déficits de Francia, Italia, Alemania y el Reino Unido deberían ser 4.8, 8, 6 y 9 veces superiores al del país, respectivamente, porque la población por kilómetro cuadrado de cada una de las naciones es de 98.18, 198.3, 207.3, y 229.0, mientras la de Colombia apenas llega a 24.1. Pero se sabe que los factores habitacionales de esas regiones son sensiblemente inferiores al colombiano. Realmente, aquí los habitantes por kilómetro cuadrado son poquísimos, y con un sistema económico y social diferente se podría dar trabajo que generara riqueza a una población bastante mayor que la presente y, por supuesto, dotarla de vivienda adecuada.

La segunda es la que pretende explicar el déficit habitacional por la migración del campo a las ciudades. Del hecho cierto de que la nación se trasladó mayoritariamente de las zonas rurales a las urbanas se saca una conclusión falsa: la de que ahí está la causa del déficit de vivienda, cuando lo máximo que se le puede achacar es que la penuria ha cambiado de ubicación. El que entre 1938 y 1980, en más de cuarenta años, la población agraria apenas haya aumentado en términos absolutos en 3 millones, solo el 50%, y todavía centenares de miles de campesinos padezcan el déficit, indica la incapacidad total para cubrir las necesidades de vivienda de cualquier segmento de los pobladores del país.

Resulta absurdo pretender que la migración crea el problema de la vivienda. Quienes llegan a las ciudades no dejan viviendas; abandonan ranchos sin servicios, con pisos de tierra, mal aireados, peor iluminados y plagados de bichos. Los que emigran no abandonan unas condiciones de vida idílicas. Son la ruina, la desocupación y el hambre los que los expelen del agro. Llegan a las ciudades a una existencia miserable, pero dejan una igual o peor que la que encuentran. Su problema de vivienda no lo crea la ciudad, ya lo tenían y apenas lo reeditan. Hay quienes intentan detener la migración campesina pero sin dotar a los labriegos de tierra: que queden allá, pero sin servicios públicos; que no se venggan, pero que perezcan de día a día; que suspendan su desplazamiento aunque se queden desempleados. Hasta cuando el campesinado no posea la tierra no habrá poder humano que impida que se radique en las áreas urbanas, en donde vivirá oprimido y explotado, es cierto, pero al menos en contacto con la "civilización."

2. DIAGNOSTICO

2.1 EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA.

El déficit de vivienda no es nuevo en el mundo. Lo han padecido las clases oprimidas desde el inicio mismo del proceso que condujo a la aparición de la propiedad privada sobre la tierra y los medios de producción y se consolidó definitivamente con el surgimiento de las clases sociales. En el transcurso de la constitución de éstas, entre las muchas diferencias de diversa índole que fueron apareciendo estaba la relativa a las condiciones de habitación. Mientras que las viviendas de los primeros explotadores mejoraban con el desarrollo de las fuerzas productivas, lo que les permitía dotarlas de nuevos materiales y emplear técnicos conducentes a una vida más confortable higiénica y segura, las características de las casas de los desposeídos se mantenían estancadas, cuando no retrocedían a niveles superados.

El advenimiento del capitalismo y la urbanización de los países que éste generó no crearon las pésimas condiciones de habitación de las masas trabajadoras, lo que se produjo fue el traslado de la mayoría del déficit del campo a la ciudad.

Los nuevos obreros fabriles no dejaban buenas viviendas en las zonas rurales para tomar otras deficientes en las ciudades: dejaban unas pésimas y las que encontraban eran iguales

o peores.

Si algo nuevo sucedió con el avance del capitalismo fue que el rápido aumento de la población urbana, y el hecho de que se construyera a ritmos inferiores a los del crecimiento de las ciudades, hacían que la penuria de la vivienda se agudizara, que se elevaran los alquileres a sumas desmesuradas y se arrendarían hasta las más infectas habitaciones.

Para millones de colombianos que han construido, en una lucha sin par, más de la mitad de nuestras ciudades en el tiempo que le roban al descanso, la vivienda significa la posesión de un territorio en la ciudad hostil y la plataforma para la conquista de otros derechos y el logro de nuevos cambios en la sociedad.

Para muchos otros millares de familias que también llegaron a la ciudad en busca de mayores oportunidades para ellos y sus hijos, la falta de una vivienda adecuada se presenta como una de sus mayores frustraciones. Hacinados en una pieza de inquilinato, en cuartos; compartiendo entre varias familias una casa; acosados por el pago de un arriendo que mengue su ingreso familiar sin dejar nada; viviendo con la angustia de un aumento inminente en el valor del arriendo y la perspectiva de tener que trasladarse a otro sitio, casi siempre peor, la vivienda es una esperanza. La única seguridad y patrimonio posible para el futuro, tranquilidad para sus hijos, un sitio donde progresar.

Para atacar el problema social de la vivienda es indispensable distinguir dos componentes de primera importancia. El primero es el déficit cuantitativo entendido como la diferencia entre el número de familias existentes en cierto mo

mento y el número de viviendas de que dispone la sociedad para albergar a dichas familias. Este problema es particularmente grave en los grandes centros urbanos y ciudades intermedias.

El segundo elemento es el denominado déficit cualitativo, el cual se asocia a la falta de servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y transporte urbano y a las precarias condiciones de aquellas familias que viven en tugurios, zonas decadentes, barrios piratas e inquilinatos de las ciudades por una parte y las deficiencias físicas y estructurales de la vivienda rural por la otra.

2.1.1 Déficit cuantitativo de vivienda.

El déficit de vivienda en el país está cuantificado en un millón de unidades y para fines de esta década en 1.4 millones. Ese faltante habitacional afecta en un 90% a los estratos populares con ingresos máximos de \$43.000 mensuales, de los cuales destinan entre el 30% y el 40% al pago de arrendamiento, según un estudio de planeación distrital.

Es bien conocido que aproximadamente el 65% de la población colombiana se encuentra en las principales ciudades del país y por lo mismo es natural que el déficit cuantitativo de vivienda sea eminentemente urbano, otros autores consideran que el déficit de vivienda si existe en el campo, pero no se conoce la magnitud de ese déficit. La Caja de Crédito Agrario considera que 200.000 familias rurales carecen de vivienda y que 1'300.000 casas requieren de una pronta recuperación para hacer las más habitables. Según la misma, de cada 100 casas campesinas 73 no ofrecen condiciones aceptables de salubridad y bienestar.

En 1976, el Centro Nacional de Estudios de Construcción CE NAC (de la dirección de éste hacen parte el BHC, el ICT, Camacol, Colciencias, el Sena y la Universidad Nacional) calculó el déficit cuantitativo nacional- entendido como la diferencia entre familias y hogares- en 863.173 unidades para 1980. Ver Tabla 1.

En 1981, lo cuantificó para el mismo año en 561.100 porque esta vez tuvo en cuenta le impacto de la llamada "transición demográfica". Ver Tabla 2.

En 1983, durante la campaña del presidente Betancourt "casas sin cuota inicial" el ICT recibió 835.000 solicitudes de vivienda (según informaciones de María Eugenia Rojas de Moreno, gerente nacional del ICT), y es sabido que no todo aquel que desea una, aspira a las soluciones oficiales. Para Rodrigo Villamizar, Director de la Unidad de Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación, el déficit cuantitativo "extrenó" una familia por cada vivienda, llegó en 1983 a 1'233.000 unidades aproximadamente, porque el país contaba con 5'210,000 hogares y 3'977.000 viviendas.

Lo que entendemos al leer estas cifras es que en nuestro país nadie sabe la diferencia entre viviendas y hogares, entre otras cosas porque la calculan de acuerdo con proyecciones del censo de 1973. Sin embargo, si se toman los datos menores del CENAC (éstos son para poblaciones mayores de 50.000 habitantes) es evidente que el déficit alcanza proporciones mayúsculas. Según esas cifras en 1980 habría en Colombia 2.209.000 familias con sagüneas y 1.649.000 viviendas. Casi que uno de cada cuatro familias carecía de una vivienda para su uso exclusivo y por lo tanto se encontraba en mayor o menor grado de hacinamiento- El hacinamiento significa carencia de espacios construidos

tanto por persona como por familia-, hasta el punto de que que en 1970 el 61% de la población económicamente activa vivía con una densidad promedio entre 3.5 y 7.9 personas por habitación.

La mayoría de quienes padecen el déficit cuantitativo se cubren del sol, la lluvia y el frío en piezas insignificantes en donde se hacinan hombres y mujeres, niños y adultos, y en las cuales un área mínima hace las veces de salón, dormitorio, comedor y cocina. Allí se comparten los servicios sanitarios con docenas de desposeídos que soportan la condena de habitar esas "viviendas". Lo único que abunda en ellas, además de la gente, son las ratas y los insectos, la suciedad y el desorden, el hambre y las necesidades. Periódicamente las familias deben mudarse de inquilinato pues no lo gran pagar el arriendo con la puntualidad que exige el propietario, y cuando no hacen ni lo uno ni lo otros sus vecinos observan indignados al Juez y al policía que van haciendo el inventario de raídos muebles y enseres, mientras lo lanzan a la vía pública, en medio del llanto de niños famélicos y ante la mirada adusta del dueño de la covacha, enojado porque alguien intentó violar el derecho legal que le asiste de cobrar carísimo por los cartuchos de su antro y de expulsar sin contemplaciones a quien no pueda pagar el alquiler.

La meta asignada por "Cambio con Equidad" para ser efectuada entre 1983 y 1986 fue de 400.000 viviendas. De ellas el 73%, es decir 292.000 viviendas se localizarían en las ciudades mayores y 64.000 equivalentes al 16% en las intermedias.

Adicionalmente se planteó la construcción, reparación y me

joramiento de aproximadamente 42.000 viviendas en áreas rurales. El plan advirtió con seguridad que esa cubriría las nuevas necesidades surgidas en el lapso y que adicionalmente, contribuiría a reducir el déficit acumulado.

El déficit de vivienda fue calculado por Planeación Nacional en 615.402 unidades en 1982. El mismo organismo calculó que entre 1983 y 1986, 348,988 nuevas familias en las grandes ciudades, se constituirían en demandantes potenciales, mientras que las ciudades intermedias 45.633 nuevas familias incrementarían la demanda potencial de vivienda en el mismo lapso. Ver Tabla 2.

Los cálculos de entonces informaban que el cumplimiento de la meta exigiría recursos del orden de las \$515.200 millones de los cuales el 31.5% se originarían en captaciones netas del sistema UPAC, 26.2% en recuperación de cartera, el 19,3% en créditos internos, el 15% en otros recursos propios y el 8% restante en aportes del presupuesto nacional. Ver Tabla 5.

2.1.2 Déficit por Estratos Socioeconómicos.

Al problema del creciente déficit habitacional debe agregarse la inequitativa distribución de la oferta de vivienda en perjuicio de los sectores más pobres del país. En efecto, aproximadamente el 91% del déficit actual se concentra en los estratos más bajos que han carecido de capacidad de pago suficiente para comprometerse a cancelar el costo de los créditos propios de la construcción privada. Se ha detectado que en algunas ciudades, la oferta de vivienda cuyos precios de venta son superiores a 3 millones de pesos, supera la demanda, en tanto que la demanda insatisfecha para vivienda cuyos precios oscilan entre 5.70 y 1.125 mil pesos es del orden del

96% es decir, que por 100 viviendas demandadas solo se ofrecen 4 para el estrato bajo. Ver Tabla 3.

2.1.3 Déficit Cualitativo de Vivienda.

La magnitud del denominado déficit "cualitativo" que le ha permitido a la clase dominante eludir y deformar todavía más los derechos de las clases trabajadoras con respecto a la vivienda, depende de la óptica con que se mire. Es tan "flexible" el concepto que algunos autores han llegado al extremo de afirmar que "en un sentido no existe problema de vivienda alguno, porque todo el mundo vive en algún sitio".

No puede aceptarse como vivienda cualquier cosa que proteja de las inclemencias del tiempo. La categoría hay que definirla de acuerdo con el grado de desarrollo material y espiritual de la sociedad. No constituye vivienda un espacio construido que impida realizar de manera confortable, diferenciada y simultánea las distintas actividades propias de las relaciones privadas del hombre. Una vivienda que no tenga un área social conforme al número de personas que la ocupan, que carezca de un espacio donde tomar los alimentos, a la que le falte una cocina satisfactoriamente dotada, que no tenga unidad sanitaria completa, cuyas alcobas obliguen al descanso hacinado y promiscuo, que no esté conectado a cualquiera de los tres servicios públicos básicos o que no posea los servicios complementarios de recreación, salud y educación no es vivienda, así los abanderados se empeñan en afirmar abiertamente que las clases desposeídas tienen necesidades vitales menores que las poseedoras.

El problema de la calidad de la vivienda debe estudiarse y resolverse separadamente para los sectores urbano y rural.

a) Sector Urbano.

En el área urbana, con el paso del tiempo, un número considerable de zonas principalmente antiguas han entrado en franca decadencia, otras se han conformado al margen de las normas y por lo mismo carecen de servicios mínimos (agua, luz, alcantarillado) y finalmente un número no precisado de viviendas no cumplen con los requisitos necesarios de habitabilidad.

El gobierno entiende que la solución de los problemas, relacionados con las zonas decadentes y la construcción ilegal compete más a los organismos locales (empresas de servicios públicos y de desarrollo Urbano) a los cuales brindará amplio apoyo para la implementación y ejecución de políticas y proyectos de ordenamiento y renovación urbanos.

b) Sector Rural.

El déficit de vivienda en el sector es más de índole cualitativo. Se asocia a la carencia de servicios básicos como el agua potable y sistemas de eliminación de excretas por una parte, y a las condiciones físicas de las viviendas, las cuales ya expresan en hacinamiento, promiscuidad y convivencia con animales como factores más destacados.

En los últimos años, el Instituto Nacional de Salud, el Ministerio de Salud y la Caja Agraria, en su orden, han realizado esfuerzos de diferente intensidad y cobertura, con sus programas de abastecimiento de aguas, eliminación de excretas y mejoramiento de la vivienda rural, pero el gobierno considera indispensable fortalecerlas en la mira de garantizar ante todo la salud del campesino y de mejorar

su bienestar.

2.1.4 Capacidad de demanda por vivienda.

El voluminoso déficit cuantitativo de vivienda (demanda potencial) y su tendencia a crecer a tasas superiores al 5% anual se relaciona directamente con la limitada capacidad de pago de las familias de bajos ingresos, las cuales no pueden convertir la demanda potencial en efectiva. Ver Tabla 4.

Los obstáculos fundamentales que se oponen a la adquisición de vivienda son el nivel de ingreso familiar, el monto de la cuota inicial y las cuotas de amortización periódicas que pueden llegar a constituir hasta un 40% del ingreso total de las familias.

En los últimos 14 años las Corporaciones de Ahorro y vivienda, han dirigido sus captaciones a la construcción de vivienda para los niveles medio y alto de la población, con ingresos superiores a los \$83.000. El plan habitacional de la administración Betancourt aunque logró disminuir el déficit de vivienda, el promedio del precio por unidad fue de 1.2 millones.

2.1.5 Capacidad de oferta por vivienda.

La industria de la construcción encuentra en la edificación de casas de alquiler elevado un campo de especulación infinitamente más favorable, y solamente por excepción construye casas para obreros. Junto con la presión del capital financiero para que sus dineros se orienten hacia los clientes más adinerados, los constructores buscan edificar para

la gran burguesía generalmente dispuesta a pagar sin mucha resistencia cantidades grandes por renta del suelo y por casas y apartamentos. Quien construye vivienda "popular", fuera de que corre el riesgo de no conseguir interesar en sus proyectos a la burguesía financiera- que le teme a la inseguridad en los pagos- puede no alcanzar sumas tan altas en renta del suelo y hasta ver cómo se le cierra el mercado ante un exceso de ineficiencia improductiva o contingencia de otro tipo.

Estudios realizados por el CENAC confirman esta inclinación. En 1980 según los llamados "estratos sociales" fue inversamente proporcional a su demanda efectiva: demasiadas para las pocas requeridas por las más adineradas, y pocas para las muchas que necesitaban quienes tenían menor capacidad de pago. Las ofrecidas para el estrato bajo representaron el 3.3% de su demanda efectiva; en el medio bajo fueron del 10,1%; para el medio llegaron al 25.18% y en el medio alto al 55.09%, mientras que para vivienda de más de \$3.5 millones se ofrecían 6.600 en el momento en que los compradores eran 3.700. Los constructores tratan de mantenerse dentro del mercado de vivienda de alto precio, aún exponiéndose a que se les cierran las ventas.

Ante la normal desproporción entre las necesidades "populares" y lo que ofrecen los constructores, los precios especulativos que acompañan a las edificaciones de lujo arrastran fe sí a los demás, al acentarse el desnivel entre la oferta y la demanda. La poca capacidad de pago la compensa el empresario mediante el empleo de lotes y áreas construidas insignificantes, materiales de pésima calidad, recortada dotación de servicios públicos y viviendas entregadas en obra negra, al tiempo que exige a quienes las adquieren es fuerzas económicas enormes.

2.2 PRINCIPALES LIMITACIONES.

La experiencia de los últimos años muestra que aunque no es posible aumentar en forma considerable el número de unidades habitacionales destinadas a los estratos de ingresos medios y bajos de la población urbana, existen barreras que generan grandes sobrecostos e impiden la construcción de las viviendas necesarias para eliminar el déficit habitacional.

2.2.1 Disponibilidad de tierra urbana.

No hay un solo comentarista del problema de la vivienda en Colombia que de una u otra manera no responsabilice al precio de la tierra, en mayor o menor medida, de los altos costos de la edificación en el país, y que, por supuesto, no lo relacione con el déficit que se padece en este campo. Es tan grave el problema del precio de la tierra urbana en Colombia que algunos lo califican como " el mayor obstáculo al proceso de urbanización".

El precio del suelo es un precio de Monopolio que está determinado por el deseo y el poder adquisitivo del comprador. Cada vez que en las ciudades se hace una vía o una obra de interés público, o que éstas simplemente crecen, el poseedor de un predio, aprovechandose del Monopolio que tiene sobre una proporción del suelo, aumenta el valor de su renta así no haya hecho ninguna inversión de capital fijo sobre el lote. La renta del suelo resulta ser una especie de tributo que la sociedad le paga al propietario jurídico de la tierra.

En los terrenos que están cerca de las grandes urbes salta a la vista cómo el propietario del suelo lo único que tiene

que hacer es esperar a que el esfuerzo y el trabajo de toda la comunidad lleven la ciudad hasta sus tierras lo que le permite obtener sumas fabulosas en renta del suelo.

Normalmente, las grandes empresas urbanizadoras adquieren terrenos baratos alejados de las áreas construidas y esperan a que el simple crecimiento urbano los vuelva comerciales para edificar en ellos. Una vez que esto sucede construyen una parte del predio, y con la renta de la casa terminada obtienen una ganancia fruto de la actividad constructora más una renta del suelo producida por el crecimiento de la ciudad, en el que no tuvieron nada que ver. Luego construyen y venden otra parte del lote, con esto logran una ganancia adicional por su inversión en la tierra más una renta acrecentada por la valorización del suelo que produjo la primera zona que se construyó, y que ya pagaron los compradores de las primeras viviendas, y así sucesivamente. En cada restante etapa de construcción la renta del suelo se acrecienta, y siempre dicha renta no proviene del esfuerzo del propietario del lote sino de los anteriores compradores.

Esto explica por qué las firmas construyen, generalmente por etapas, grandes globos de terreno.

En resumen, podemos decir que el acceso a la tierra urbana para desarrollar los proyectos de los habitantes de escasos recursos económicos está seriamente limitado. Los terrenos bien ubicados, donde existe la infraestructura de servicios presenta elevados, debido en buena parte a una valorización originada en las inversiones del estado, quedando por fuera de las posibilidades económicas de la gran mayoría de las familias urbanas.

Otros terrenos no se ofrecen en venta en espera de que futu

ras inversiones públicas los valoricen. Este fenómeno que produce un injusto enriquecimiento fundamentado solamente en la propiedad y que beneficia a unos pocos, obliga a las familias pobres a localizarse en la periferia de las ciudades, ocupando los terrenos de más difícil acceso, erosionados inmuebles, con poca estabilidad, de altas pendientes, lejos de las redes de servicios públicos y sin ningún equipamiento urbano. Las entidades del estado deben, por su parte, adquirir los terrenos al precio oficial (los que fija el Instituto Geográfico Agustín Codazzi) quedando fuera de competencia, en la mayoría de los casos, al no corresponder dichos precios con las aspiraciones de los propietarios de la tierra y se ven también, forzadas a desarrollar sus proyectos de vivienda en sitios que todavía no se han desarrollado completamente y que implican mayores costos en obras de infraestructura.

En estas circunstancias, el problema de la tierra urbana se presenta, sin duda, como una de las principales trabas en la edificación de vivienda popular.

2.2.2 Servicios Públicos.

Gran parte del problema habitacional se debe no sólo a la falta de unidades de vivienda sino a la inadecuada o nula provisión de servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y transporte de muchas de las viviendas existentes.

Las ciudades colombianas, grandes, medianas y pequeñas, frecuentan serias deficiencias en el suministro de los servicios públicos básicos, particularmente de acueducto y alcantarillado, que afectan con mayor intensidad a los habitantes de los barrios populares.

Las empresas encargadas de su suministro además de una deficiente administración no cuentan con los recursos financieros necesarios para el mantenimiento y ampliación de la infraestructura existente de acuerdo con el crecimiento de la población. El crecimiento acelerado y desordenado de los Centros Urbanos principales, con vastos sectores de la población ubicados en terrenos inadecuados, genera inmensos sobrecostos e impide una mínima planeación del sector. La situación financiera de las empresas se hace también más difícil al tener que emprender proyectos de gran envergadura y que deben ser financiados con empréstitos extranjeros en dólares que, a causa de la devaluación de la moneda, se hacen cada vez más costosos.

El mal manejo de las aguas servidas y la tala de bosques ha ocasionado el agotamiento y la contaminación de fuentes del líquido que anteriormente abastecían muchas ciudades, lo cual implica aumento en los costos de tratamiento y capacitación.

El informe final del gobierno de Betancourt señaló cómo un elevado porcentaje de los créditos del fondo financiero urbano se tuvieron que orientar específicamente a los servicios de acueducto y alcantarillado para resolver el problema de la contaminación de las aguas; varias entidades adelantaron a nivel de factibilidad y diseño de ingeniería, estudios por un valor aproximado de mil millones de pesos, en relación con la recolección, tratamiento y distribución final de aguas residuales.

La participación de la comunidad en la construcción de obras de infraestructura y en la administración de las empresas, la utilización de tecnologías apropiadas, no tradicionales, de bajo costo, el análisis de la estructura administrativa y financiera de las empresas de servicios públicos y una canalización de

mayores recursos hacia el sector, así como un manejo más racional de los recursos naturales, son acciones que es preciso iniciar para resolver el cuello de botella que plantea la insuficiencia de servicios y que constituye uno de los mayores impedimentos para continuar construyendo viviendas en cantidades importantes.

2.2.3 Trámites.

El tiempo que se necesita para cumplir con todos los trámites inherentes al proceso de construcción ocasiona costos cuyo valor podría superar fácilmente el de la tierra en la cual se construye. Fundamentalmente estos trámites tienen relación con la expedición de permisos y aprobaciones. Según Camacol los trámites y papeleos a que están sometidos los constructores de viviendas llegan a representar hasta el 15% del costo total de la edificación.

En la práctica, sin embargo, la mayoría de los habitantes urbanos de bajos ingresos construyen sus viviendas sin permisos al no poder asumir dicho costo ni cumplir en general con las exigentes normas que pretenden regular el crecimiento y la calidad de ciudad sin tener en cuenta las características del proceso de urbanización colombiano.

Estos costosos trámites que hacen vivir en la clandestinidad a millones de colombianos que habitan la ciudad "informal", incentiva el caos urbano, desestima la inversión y muchas veces deja a las entidades del Estado en inferioridad de condiciones ante los urbanizadores piratas que no piden permiso para sus operaciones.

A nuestro modo de ver debe existir una reglamentación y un

control sobre el proceso de desarrollo urbano, pero es preciso simplificar los trámites de manera que se pueda dedicar más tiempo y recursos a la solución de los grandes problemas urbanos.

2.2.4 Equipamiento Comunitario.

El equipamiento comunitario tiene la necesidad de una coordinación institucional, la salud, educación, recreación, seguridad, sitios de culto, transporte, teléfonos públicos, recolección de basuras, abastecimiento de viveres son servicios indispensables en la ciudad. Estos servicios los prestan numerosas entidades públicas y algunas privadas, que no mantienen ninguna coordinación institucional permanente. Se duplican esfuerzos, muchas obras quedan inconclusas y otras sin utilizar. Una coordinación entre todas estas cantidades y las que proveen vivienda, permitiría, una eficiente utilización de los recursos y un mayor cubrimiento de la población. La participación de la comunidad también contribuiría a una utilización racional de las instalaciones, a su mantenimiento y mejoramiento, además de que podría capacitarse para la prestación de éstos y otros servicios.

3. LA VIVIENDA COMO FACTOR REACTIVADOR

Como es sabido, la política económica del gobierno de Betancourt se propuso prioritariamente alcanzar la reactivación de la economía en un contexto de estabilidad financiera y de precios, tomando el sector de la construcción y principalmente el subsector de la edificación, como motor de corto plazo para el éxito de dicha política.

No hay duda, que la edificación de vivienda es y continua siendo el principal instrumento para salir de la delicada situación por la que atraviesa la Nación, pues sería difícil encontrar otro sector que pueda en el corto plazo, a través de unas características indiscutibles, como es la generación masiva de empleo, atacar en un mismo movimiento los dos grandes problemas que vive actualmente el país: el desempleo y la inseguridad.

El sector de la construcción debe convertirse en líder de nuestra economía, y ello depende de la relación que exista entre los pagos mensuales de la financiación de una vivienda nueva y los arriendos corrientes en viviendas comparables, si es posible disminuir esos costos mensuales, es evidente el impulso que se puede dar a la construcción.

Otro motivo por el cual la construcción debe ser un sector líder es por los insumos que en su mayoría se producen en el país y ocasionan poca presión sobre las divisas.

Más allá de las consideraciones coyunturales habrá que reconocer que la importancia de la construcción fue debidamente sopesada por la pasada administración no sólo en la formulación del plan de desarrollo "cambio con equidad", sino a lo largo de toda su gestión.

El plan asignó al sector de la construcción el papel de "líder" en los propósitos de reactivación económica y ordenamiento del cambio social, y lo hizo con bastante claridad. "La edificación de vivienda es el sector impulsador de la economía nacional, por sus efectos multiplicadores- en términos de producción y empleo- así como por la elasticidad ingreso de la demanda relativamente alta". "Las políticas de ordenamiento del cambio social en las ciudades atacarán de raíz el problema teniendo como eje la construcción de viviendas para sectores de bajos ingresos", estableció "cambio con equidad".

Se calculó que la construcción masiva de vivienda para los sectores de menores ingresos, se constituiría en el eslabón que permitiría simultáneamente recuperar los índices de producción, orientar los recursos públicos y privados hacia la solución de un problema de hondo sentido social, generar empleo y estimular el gasto familiar hacia el cubrimiento de necesidades muy sentidas por la población.

Es claro, pues, que al lado de consideraciones cuantitativas y sociales, la construcción de vivienda popular sería el fundamento para el reordenamiento urbano, la planeación integral de la ciudades y la instauración de nuevas actitudes estatales comunitarias, gremiales e individuales frente a los problemas del país y especialmente de los sectores más pobres de la población.

Es evidente que la edificación de vivienda posee efectos multiplicadores en términos de producción en áreas manufactureras como las de cemento, ladrillo concretos, plásticas, vidrios entre muchos otros. Igualmente genera mano de obra no especializada, de baja formación, lo que no ocurre con otros sectores. Además tiene la ventaja de la independencia de las oscilaciones de los mercados mundiales y de los precios internacionales. Pero debe ajustarse, eso sí, a la capacidad adquisitiva de la población consumidora, de tal manera que su expansión no produzca consecuencias negativas.

La construcción masiva de viviendas que conllevaría más oportunidades de empleo y de ingreso para los sectores sociales afectados, la comercialización de alimentos de consumo popular y el incremento de oportunidades de educación no formal, fueron los tres ejes sobre los cuales se proyectó mejorar las condiciones de vida en las ciudades colombianas. " En lo social indicó el plan, el enfoque se dirige hacia la disminución paulatina del déficit cuantitativo de vivienda, dando prioridad a los sectores de la población, tanto urbana como rural, de bajos ingresos, mediante soluciones de crédito que se ajusten a su capacidad de pago."

3.1 GENERACION DE EMPLEO.

Cuando se habla de la industria de la construcción como la actividad que más empleo genera por peso invertido, además de encontrarse habilitada como ninguna otra para emplear personal no calificado al concenso es absoluto. La política de vivienda con respecto a empleo puede enfocarse desde dos puntos de vista: como sector generador de un gran volumen de empleo y, en cuanto que la mano de obra es un insumo indispensable para las actividades de este sector dadas las características actuales de la tecnología en el país.

La construcción y en particular la edificación de vivienda utiliza en forma la mano de obra y en especial como se dijo anteriormente gran cantidad de mano de obra no calificada. Se estima que por cada 1.000 metros cuadrados de construcción se generan alrededor de 24.1 empleos directos y 1.07 empleos indirectos por cada empleo directo generado.

Alrededor de un 6.7% de toda la población económicamente activa está ocupada en la industria de la construcción y cerca de un 6% de la población económicamente activa se encuentra vinculada a la edificación urbana excluyendo grandes obras (datos del año 1982).

Partiendo del supuesto de que la tecnología no varíe a mediano y de que el producto siga siendo de las características actuales, se espera que un incremento sustancial en la actividad edificadora de vivienda provea a su vez un aumento importante en el empleo de mano de obra. Sobre el particular podría argumentarse que, en cuanto a la construcción por auto ayuda se refiere, no habrá reducciones significativas en las tasas de desempleo, pero de otra parte se ahorran recursos a las familias que participan en esos programas, las cuales pueden utilizar el excedente de ingresos en la satisfacción de otras necesidades básicas y aún en la adquisición de materiales para la construcción de la propia vivienda.

Otro aspecto relacionado con la generación de empleos se refiere al uso de los prefabricados en la construcción, los cuales al tiempo que requieren menor cantidad de personal en obras, implican la vinculación de mano de obra en procesos industriales con mejor remuneración.

Como quiera que se le mire, la generación de empleo por el sector de la construcción de vivienda implica una remuneración al trabajo que conlleva una mayor distribución de los ingresos y un incremento en la capacidad adquisitiva y mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El que al sector de la construcción haya recuperado el quinto lugar entre los sectores productivos en cuanto a la participación en la remuneración al trabajo entre 1970 y 1980, participación ésta que correspondió en promedio al 10.94% de la remuneración al trabajo es también un indicativo del significado que puede tener un incremento de las actividades del sector sobre empleo a nivel nacional.

Desde el punto de vista del empleo de mano de obra como insumo de la construcción de vivienda, no se prevén cuellos de botella pues a pesar de que por la baja remuneración del sector la oferta de mano de obra tiene un carácter de residual (recoge a aquellos que no encontraron empleo en otros secto

res con una remuneración o exigencia de calificación superiores), el crecimiento de la PEA y otros factores permiten preveer que habrá suficiente oferta de mano de obra sin presiones significativas sobre los salarios reales.

Según el ICT los seis millones de metros cuadrados construidos por el Instituto durante el período de estudio generaron 213.221 empleos directos e indirectos que favorecen particularmente a los trabajadores con salarios bajos, habiéndose generado muy importantes demanda de materiales de construcción y bienes de todo tipo complementarios de la vivienda. Numerosas empresas grandes, medianas y pequeñas en todo el país, que encontraban serias limitaciones en el mercado de sus productos, vieron ampliada la demanda por los mismos gracias a la intensa actividad edificadora del instituto.

3.2 REACTIVACION DE LA EDIFICACION Y RECUPERACION PRODUCTIVA:

Se ha demostrado la existencia en Colombia de una alta correlación entre el ritmo de la actividad constructora y los costos de la construcción, por una parte y por otra los altos costos de la construcción, por una parte y por otra los altos efectos multiplicadores que el sector ejerce sobre el aparato productivo: a comienzos de la presente década se des

tacó que por cada millón de pesos invertidos en la construcción se generan un poco más de \$1.900.000 adicionales de producto.

Aunque en construcción (obras públicas y edificación), el subsector de vivienda representa una proporción reducida de la inversión, constituye más del 80% de la actividad y sus efectos multiplicadores en términos de insumos son los más altos en la economía. El índice del área de la construcción creció entre 1970 y 1980 de 100 a 130.4; en el mismo período el índice de costos de construcción pasó de 100 a 926,1. El coeficiente de correlación entre estos dos índices, de acuerdo con las estadísticas de CAMACOL fue para la década anterior de 6,60, el cual es bastante significativo y tiende a confirmar que cuando los índices de construcción crecen, los precios de los insumos aumentan de una manera más o menos proporcional.

Teniendo en cuenta esa alta correlación, era previsible que el aumento en los costos de los insumos podría convertirse en una traba para la realización de los programas de vivienda, máxime si estudios que datan de comienzos de 1983 y señalaron que después del financiamiento, el precio de la tierra urbana y los costos de construcción son los dos que más afectan la oferta de vivienda en Colombia.

Sin embargo, el crecimiento de la actividad constructora, que fue como lo hemos dicho de 25% en 1983, no produjo un alza proporcional en los costos de la construcción. ¿Por qué de un lado, la demanda agregada generada por la construcción de vivienda popular, dada sus especificaciones técnicas, es menor que aquella que produciría otro tipo de edificación. Por eso se aboga por acelerar e incrementar la inversión en construcción.

El otro elemento que, sin lugar a dudas, juega un papel preponderante en la explicación del fenómeno, tiene que ver con el mejor suministro de materiales de construcción, existente hoy en día en el país gracias a la ampliación de la planta en muchas factorías y de una mejora de los canales de comercialización, con la creación de centrales de acopio en varias secciones del país.

CAMACOL, informó que índice de costos de construcción de viviendas registró un aumento del 19.51% en 1983 en contraste con los aumentos del 22.87% y del 22.97% en 1982 y 1981 respectivamente.

El profesor Lauchlin Currie ha mencionado que la participación porcentual del sector de la construcción en la formación del PIB en Colombia no alcanza los noveles de otros

países de similar grado de desarrollo como es el caso de Chile, Perú y Venezuela y que está muy lejos de tener la importancia que tienen los países más desarrollados donde la construcción ha sido habitualmente el gran mecanismo impulsador de la economía después de los períodos de recesión.

Currie en su propuesta de manejar el sector de la vivienda como un instrumento eficaz en la orientación de la política macroeconómica, ha desarrollado la hipótesis de que es indispensable contar, además, con otros sectores susceptibles de ser estimulados exogenamente porque " la inversión en la mayoría de los sectores económicos tiende a seguir más que a inducir la tendencia general de la actividad de los negocios, no obstante el gran número de incentivos normalmente proporcionados por el gobierno." " De modo que es aquí donde llegamos a la construcción de vivienda y gastos afines como instrumento macroeconómico. El gasto en nueva vivienda ha demostrado ser capaz de obra en contra de la tendencia general en la tasa global de gastos y de ahí la posibilidad de constituirlo en un instrumento de política anticíclica."

3.3 EL SISTEMA DE PRODUCCION Y LA VIVIENDA POPULAR.

Una de las características más importante del sistema de producción de vivienda en los países capitalistas es su carácter

heterogéneo, en el cual coexisten diversas "formas de producción". No nos referimos solamente a la simultaneidad de técnicas diferentes sino a esquemas de organización social de la producción, que le dan sentidos muy distintos y dinámicas muy diversas a esta actividad.

La conciencia de esta heterogeneidad estructural de la rama de producción de vivienda ha implicado un replanteamiento muy importante en los estudios sobre este sector y ha dado lugar, inclusive en los países avanzados, a una corriente de interpretación que enfatiza la necesidad de tener en cuenta la naturaleza diversa de estos componentes, y no seguir tomando la producción de vivienda como una rama homogéneamente capitalista.

Creemos distinguir fundamentalmente cuatro formas de producción de vivienda en las ciudades colombianas:

3.3.1 La Producción por encargo.

Consiste en la figura en la cual el usuario final contrata un agente técnico especializado (un arquitecto o un constructor) para que construya la vivienda mediante el concurso de trabajadores asalariados. Los fondos se van proporcionando al constructor a medida que avanza la obra, y el resultado

de ésta es propiedad del usuario final.

3.3.2 La Promoción capitalista privada.

Se caracteriza por su calidad de producción capitalista desarrollada. El trabajo directo es ejercido por mano de obra asalariada, el control económico directo lo desempeña un agente propiamente capitalista cuyo motor de producción es la acumulación en base a la extracción de plusvalía de sus trabajadores, se produce para el mercado indiferenciado y el control técnico es ejercido por el mismo capital o sus extensiones.

3.3.3 La Autoconstrucción.

Se trata de una forma de producción en la cual el productor directo asume simultáneamente la funciones de trabajo directo, control técnico y control económico directo de la producción, es un proceso productivo orientado en principio al autosuministro de la vivienda.

Es básicamente una respuesta de sectores pauperizados, quienes al no poder acceder a la demanda solvente de la producción promocional o por encargo, buscan reducir el costo monetario de adquisición de este valor de uso mediante el reemplazo de mano de obra asalariada por fuerza de trabajo propia o familiar (no transada mercantilmente) y mediante la eliminación

ción de la ganancia de la gente capitalista.

Aunque no son rigurosamente inseparables, existe una confluencia como modalidades irregulares de ocupación del suelo (pirata, invasión), puestos estos últimos procedimientos también se encaminan a reducir el costo monetario de la vivienda a través de la eliminación o reducción de la renta del suelo.

3.3.4 La Producción capitalista desvalorizada por parte del Estado.

Una de las acciones que el estado utiliza, para garantizar, así sea particularmente, la existencia de la vivienda, es la creación de un mecanismo de producción de este valor de uso por parte de organismos estatales. Aunque este tipo de producción es capitalista, pues se apoya en la relación capital-trabajo asalariado, existe producción de plusvalía y explotación, es importante señalar que su dinámica se diferencia de aquella de la producción privada. La diferencia fundamental es que estos organismos estatales de producción de vivienda no se plantean como polos privados de acumulación, y por lo tanto su motor de producción no está determinado exclusivamente por la acumulación: al lado de este elemento, y a veces subordinándolo, surgen objetivos tales como el de asegu

rar la reproducción de la fuerza de trabajo. la búsqueda integración de sectores populares, la garantía de acumulación de capitales constructores, etc.

Hay que advertir que cuando se afirma que la acumulación no es el único elemento en el motor de esta forma de producción, no se implica que ella esté ausente.

Hay que recordar que se trata de producción capitalista y que su lógica no escapa a las leyes del valor: si bien la característica más visible es que este capital no se mueve tras una tasa de ganancia media, por lo general debe asegurarse por lo menos su reproducción y además acudir a la racionalidad capitalista. Su volumen de actividad y el rango de la demanda al cual puede dirigirse se están determinados también por leyes mercantiles, etc.

3.4 LA PRODUCCION PRIVADA Y EMPRESARIAL.

Sin la existencia de una importante acumulación de capital y un considerable desarrollo del sistema de crédito, la producción de vivienda no puede hacerse para el mercado, masivamente y mediante el empleo de mano de obra salarial.

Hasta que se constituyó el Banco Central Hipotecario, prác

ticamente la única actividad constructora moderna era la que se hacía por encargo. La aparición del Banco debió propiciar el aumento de la actividad a pedido y el inicio de una construcción de tipo empresarial de pequeña escala, en la que el empresario actuaba apoyado en su propio capital y en el crédito del BCH, que a su vez financiaba el comprador.

Al transformarse el Banco en un Instituto especializado en la financiación de vivienda en 1953, tuvieron que generar un incremento de la actividad empresarial que producía para el mercado, aunque sin eliminar o reducir en proporción significativa la producción por encargo para el uso personal.

En 1936 el BCH debió hacer campañas especiales entre la pequeña burguesía bogotana para que ésta aceptara comprar mediante una cuota inicial y amortizaciones mensuales y se resignara a viviendas iguales a las de su vecinos.

Con la formación de la Corporaciones de Ahorro y Vivienda, en 1973, se inició el fin acelerado de la producción por encargo. Sin duda alguna, su impotancia relativa no ha dejado de disminuir, aun cuando no desaparecerá completamente mientras existan quienes puedan darse el lujo de habitar en espacios hechos a su medida.

El lento pero persistente proceso de disminución de la producción por encargo no implicó que a ésta siempre la sustituyeran grandes planes de casas en serie o imponentes bloques de apartamentos. Lo corriente en ese entonces fue que la edificación a pedido perdiera terreno con la que hacían los pequeños y medianos empresarios para el mercado, más que con la que construirían luego de la creación de las UPAC los grandes productores.

3.5 INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO.

3.5.1 El Instituto de Crédito Territorial ICT.

El ICT inició sus actividades en 1939 construyendo viviendas en las zonas rurales. En 1942 comenzó a centrar su actividad en los centros urbanos, orientando su labor a la construcción directa de viviendas, a planes especiales de rehabilitación y a la financiación de Cooperativas, Parroquias y Municipios que en una u otra forma estuvieran promoviendo y/o ejecutando planes habitacionales. En 1956 concluyó todas sus actividades en las áreas rurales y la labor de construir vivienda campesina le fue encomendada a la Caja Agraria.

Según Laun, los años 1942-1947 fueron un fracaso para el Instituto no solo por el reducido número de unidades construidas

sino porque sus programas estuvieron dirigidos principalmente a favorecer a grupos de clase media. Los períodos 1948-1950 y 1950-1952, se caracterizaron por el alto costo por unidad habitacional construida por el ICT y por la insuficiente oferta de vivienda por parte del Instituto ante la creciente demanda nacional.

Entre 1953 y 1957, y entre 1958 y 1963, a pesar de que el número de viviendas construidas por el Organismo aumento considerablemente (de 1.257 entre 1942 y 1947 y 2.729 entre 1950-1952, a 20.263 entre 1953-1957 y a 64.149 entre 1961-1963) el costo de las unidades continuó estando muy por encima de las posibilidades financieras de la mayoría de la familias de bajos recursos el déficit continuó creciendo, no obstante la implementación de programas de auto construcción dirigida y de ayuda para familias con ingresos inferiores a 350 y 700 pesos mensuales respectivamente. (Laun 1973).

A finales de la década del 50 el Organismo planteó la necesidad de no restringir su actividad a la construcción de vivienda, sino de convertirse además en la Institución orientadora de la política nacional de vivienda y el estimulador de las iniciativas oficiales, semioficiales y privadas en este campo. (ICT 1958).

A comienzos de 1960 se planteó un cambio en la orientación del ICT reduciendo los plazos de 20 a 10 y 12 años. Se desistió de la idea de construir viviendas para arrendar, también de ofrecer viviendas terminadas, por considerar que éstas no estaban al alcance de un amplio porcentaje de la población de bajos recursos.

Durante el período 1958-1962, el plan más importante que llevó a cabo el Instituto fue el de "ciudad techo" (hoy ciudad Kennedy); este programa, además de la construcción de un gran número de viviendas, incluyó un vasto plan de acción comunal y, lo que es más importante, determinó la concretización de un nuevo concepto de vivienda en el país: el de vivienda multifamiliar.

Según Mondragón, en estos años se crearon todas las condiciones favorables para que el capital norteamericano invirtiera en el país.

A finales de 1963, el ICT había concluido 50.000 viviendas en 2 años, siendo "el más vasto programa habitacional de América Latina".

Sin embargo, en un documento del DAPD del mismo año se afirmó que debido a los limitados fondos del Instituto los siste

mas de autoconstrucción y los programas de servicios públicos fueron muy limitados. Es importante señalar que en 1963 fue la primera vez que se mencionó el hecho de que al buscar terrenos baratos, el ICT produjo desarrollos alejados de los centros de trabajo.

Durante el gobierno de Valencia (1962-1966) el ICT construyó menos viviendas que el período inmediatamente anterior, siendo 1965 el año más crítico del período.

Si bien la autoconstrucción siguió constituyendo el sistema más impulsado, el Instituto no logró su objetivo fundamental - erradicación de tugurios- en la magnitud planeada. Además, no solo continuó la descapitalización del organismo sino que paralelamente a la disminución en la construcción de viviendas las inversiones se redujeron en aproximadamente un 50%.

Durante el período de gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se continuaron desarrollando los programas de los gobiernos anteriores, pero poniendo mayor énfasis a la política de tierras y obras públicas mediante el sistema del fondo de redes. Además se definieron claramente tres planes de acción según niveles de ingresos: a) acción cooperativa integral: en ellas las familias tendrían un tratamiento previo de capacitación- se les conseguiría empleo y se organizarían cooperativas de vivienda- dirigidos a familias con ingresos menores a \$600.

pesos. b) Viviendas de interés social (soluciones mínimas) con subsidio y sin subsidio según niveles familiares de ingresos y c) Vivienda comercial.

En cuanto a los recursos del ICT la mayor parte provino del sector interno y la participación del presupuesto nacional aumentó, para presentar una notable caída en 1970. Si bien en términos generales la inversión del Instituto creció - duplicándose entre 1967 y 1971- este incremento no se expresó de igual manera en el número de viviendas construidas, debido a que el precio unitario de las mismas aumentó considerablemente.

X
 +
 C. D. P. A.
 +
 En cuanto a los programas concretos del Instituto, el DNP conceptuó que los sistemas de operación destinados a las clases marginadas no llegaban a ellas por fallas en los sistemas de adjudicación. Por otra parte, consideró que el bajo rendimiento de la mano de obra en los programas por autoconstrucción iba en detrimento del tiempo empleado en construcción y de la calidad de las viviendas; además, estos programas "suprimen fuentes de trabajo a otros sectores que derivan sus ingresos permanentes de esa actividad."

+
 Las causas que arguyeron a la continua descapitalización del Instituto, entre otras, fueron la diferencia entre los

costos de los recursos del ICT y los intereses cobrados a sus adjudicatarios, los altos subsidios incluidos en las soluciones y la escasez de sus ingresos sumada al exceso de egresos.

En total, los fondos allegados por el capital crediticio interno al ICT sólo adquirieron importancia y un crecimiento sostenido a partir de 1970, dado que en años anteriores estos fondos habían sido erráticos y escasos.

El período 1970-1974 se caracterizó por la concentración de las actividades del ICT en las mayores ciudades, llegando a un 71.3%.

En este período se produjo un aumento general de la actividad edificadora en el país, aumento en el que también participó el ICT construyendo el 32% del total de viviendas entre 1972 y 1974.

En su análisis del ICT, Nelson se refirió a los alcances limitados de los esfuerzos del Instituto por ampliar la oferta de vivienda popular; a sus altas tasas de descapitalización, mencionando el poco énfasis dado por la Institución a los proyectos de lotes con servicios, al igual que a la ausencia de programas para controlar el proceso de urbanización espontánea

y para establecer vínculos más estrechos con las municipalidades.

Estas opiniones fueron compartidas por el DNP, sobre todo en cuanto a la magnitud de la descapitalización del ICT se refiere; esta descapitalización, según el organismo, llevaba a que los programas de vivienda popular del ICT se dirigieran más hacia las clases medias que a las clases de menores ingresos.

Es importante señalar que en otro documento del DNP del mismo año se afirmó que la labor del ICT estaba principalmente dirigida a las clases populares, y que además el presupuesto del Instituto estaba distribuido en forma bastante proporcional al porcentaje de hogares en las diferentes ciudades. No obstante, reconoció que la acción del ICT era insuficiente para subsanar las crecientes necesidades regionales, dadas sus limitaciones financieras y operativas.

La principal fuente de recursos del ICT durante 1973 y 1974 provino de las inversiones forzosas procedentes de intermediarios financieros " aunque directamente este capital no encuentra rentable intervenir en la producción de viviendas para grupos de bajos ingresos, el Estado ha logrado redistribuir una porción de la masa de plusvalía hacia fines específicos no

prioritarios para grupos particulares.

Molina opinó que las realizaciones del ICT han actuado como promotoras de un desarrollo extensivo y tentacular en las urbes y que la fuga hacia al exterior del perímetro urbano afecta negativamente la calidad de la vivienda por el encarecimiento de los costos de construcción y urbanización.

Complementando estas opiniones se afirmó que ante la gran demanda por vivienda de bajo precio, el ICT impulsó formas industrializadas de construcción con el objeto de disminuir los costos de producción. Sin embargo, estimaron que el precio de venta en realidad fue menor por otras razones diferentes:

- a) el precio de la tierra donde se localizaron los programas del Instituto (terrenos de mala calidad, alejados de los Centros de producción y consumo, sin servicios ni zonas comunales);
- b) reducción de los lotes y áreas construidas;
- c) zonas mínimas al interior de la vivienda y mala calidad constructiva, en especial de los acabados y elementos arquitectónicos. "No obstante, y comparado con los niveles más precarios de la producción artesanal de vivienda, en especial de

los barrios de invasión, la producción del ICT alcanza mayor calidad. De ahí el gran número de solicitudes en niveles de muy bajos ingresos. A pesar de estas críticas, entre 1974 y 1975 el ICT aumentó en un 7% el número de soluciones para familias con ingresos mensuales inferiores a los \$4.000 pesos, introdujo la modalidad del subsidio discriminado de acuerdo a diferentes niveles de ingresos y participó en la creación de las empresas de desarrollo urbano en seis ciudades intermedias.

En un estudio, Fraser hizo una evaluación del ICT desde el punto de vista de las relaciones interinstitucionales entre este Organismo las diferentes ramas del poder público y otras instituciones encargadas de proveer viviendas. Sus puntos más relevantes a nuestro juicio, son los siguientes: el ICT se ha convertido en el nexo más importante de las relaciones inter gubernamentales en el campo de la vivienda, razón por la cual las relaciones interinstitucionales, entre organismos encargados de proveer vivienda han tenido poco impacto en las políticas desarrolladas en este campo. Con relación al control que han ejercido las diferentes ramas del poder público y los diversos organismos decisorios en la política del ICT concluyó que si bien el Congreso ha tenido controles formales sobre el Instituto, no los ha ejercido; el control del ejecutivo ha sido más efectivo, principalmente en las etapas de iniciación y aprobación de programas- no en cuanto a la determinación de los

detalles de operación de los proyectos- y se ha ejercido principalmente através de la Junta Directiva del ICT.

En cuanto a los logros del Instituto Fraser opinó que si bien el ICT ha sido bastante efectivo en cuanto al número de viviendas construídas, este éxito no necesariamente se ha traducido en favorecer a los estratos más bajos. Además, "cada vez que sus programas se localizan más lejos del centro urbano de las ciudades- en busca de terrenos baratos- valorizan los terrenos que dejan a su paso aumentando su costo y el de los servicios." Concluyó afirmando que el ICT ataca más los síntomas, que las causas del problema.

El CENAC aseveró en un estudio que habiendo construído al rededor de 265.000 soluciones entre 1942 y 1975- y cerca de 102.000 solo entre 1970 y 1975- "la labor desempeñada por el Instituto ha sido de vital importancia para las ciudades colombianas"... Además, "es prácticamente el,único organismo que construye vivienda en ciudades intermedias donde la actividad constructora en general es pequeña."

En nuestro período de estudio 1982-1986 los recursos se destinaron en su totalidad a la producción de vivienda de bajo costo al acceso de las familias con bajos ingresos que no encontraban en el mercado una solución al alcance de sus posibi

lidades. La dotación de servicios públicos y el mejoramiento de barrios subnormales constituyeron parte importante de la labor realizada por el Instituto. Para la realización de estas labores el ICT contó con recursos provenientes de aportes del gobierno nacional, crédito de entidades, tales como el Fondo Nacional del Ahorro, el Banco Central Hipotecario, El Banco Popular, los Bancos Comerciales y otras inversiones forzosas del sistema bancario, las Compañías de Seguros, las Capitalizadoras, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, recursos captados através de la emisión de bonos y recursos provenientes de sus propias inversiones y créditos otorgados, básicamente de recuperación de cartera.

Como anotamos anteriormente, la evolución de los recursos del ICT ha sido errática. Esto ha generado una gran incertidumbre la programación del presupuesto, ha impedido la planificación del uso de los recursos y producido déficit recurrentes presupuestales y de tesorería que desembocan con varios miles de millones de pesos y aún déficit en el presupuesto que terminan con frecuencia en complicados problemas legales y prácticos para la institución.

Además y quizás como consecuencia de la anterior (o como causa de ello) se ha hecho un excesivo uso de recursos de crédito sin respaldo suficiente de capital, comprometiendo así sus

propios activos y limitando la capacidad para captar otros recursos de crédito por falta de garantías.

La diferencia entre las tasas de interés que cobra (activa) y paga (pasiva) el Instituto siendo mayor esta última han producido además una descapitalización gradual. Por último, la ineficacia e ineficiencia en la reinversión de los recursos de la entidad conlleva una disminución de los mismos en términos reales.

3.5.2 El Banco Central Hipotecario BCH.

En todos los documentos analizados se afirmó que los programas de construcción y/o financiación de vivienda del BCH favorecían a la clase media y en algunos casos incluso a las clases media-alta y alta. Las causas aducidas para explicar este hecho fueron generalmente de orden económico, como por ejemplo " para protegerse de una descapitalización". También se justificó la política del Banco afirmando que generaba empleo, a la vez que favorecía un proceso de "filtración de clases", por el cual sectores de altos ingresos dejaban sus viviendas que eran luego habitadas por grupos de menores ingresos. El CPU, por su parte, afirmó que la política de renovación urbana impulsada por la entidad había conducido a la expulsión, del centro a la periferia de las ciudades, de las

clases más pobres.

Para la realización de sus funciones, el BCH cuenta con recursos provenientes de cédulas hipotecarias, cédulas de capitalización, bonos de valor constante del ISS, recursos provenientes del sistema UPAC, aportes de depósitos de fideicomiso y recuperación de cartera, entre otros.

Aunque en menor grado, también el BCH se ve afectado por la inestabilidad de sus recursos debido a que basan en títulos de baja rentabilidad y en inversiones forzosas susceptibles de eliminación y modificación y a que las operaciones del Banco exigen un alto grado de liquidez. Además las cédulas hipotecarias se han ido deteriorando por su baja rentabilidad en el mercado, la cual no es compensada por una liquidez primaria.

En nuestro período de estudio el BCH participó con 24% del monto total de la financiación de vivienda. Ver Tabla 6.

3.5.3 La Caja de Vivienda Popular CVP.

La Caja de Vivienda Popular fue creada en 1942 y reemplazó al Instituto de Acción Social del Distrito. Su objetivo era el de construir vivienda al alcance de las clases de menores

recursos de Bogotá. Además de su actividad constructoras, otorgaba préstamos hipotecarios para vivienda popular.

En 1972 se planteó la necesidad de estudiar los mecanismos financieros que le permitieran a la entidad volver a ser una verdadera Caja de Vivienda Popular, y se propuso que desarrollara las siguientes actividades:

- a) préstamos para construcción y mejoramiento de viviendas;
- b) ejecución de obras de equipamiento; y
- c) arrendamiento de vivienda popular.

Al año siguiente la CBP en un documento afirmó que su actividad se había centrado en proveer soluciones de vivienda para empleados distritales y para familias de bajos recursos económicos. Su política consistió en construir nuevos asentamientos mínimos, cuyo objetivo era erradicar zonas tuguriales y evitar- al crear una mayor oferta de vivienda- las formación de invasiones y urbanizaciones piratas y en habilitar barrios subnormales; también entregó a sus usuarios lotes con servicios, pero reconoció que éstos estaban por fuera del alcance de algunas familias, razón por la cual posteriormente programó la construcción de inquilinatos.

A pesar de sus objetivos explícitos - proporcionar soluciones de vivienda para familias de bajos ingresos económicos- "los programas tradicionales de CVP no han llegado a la gran masa de población de ínfimos ingresos, porque por mínimo que sea el costo de las viviendas que ofrece, éste escapa de la capacidad de pago de estas familias."

La CVP afirmó que dadas las condiciones socioeconómicas de los demandantes de vivienda, había decidido reemplantar la orientación de la entidad, con el fin de marginar a un alto porcentaje de la población de las soluciones ofrecidas. Al evaluar las distintas modalidades de operación de la CVP concluyó lo siguiente:

- a) Acción Comunal: presentó lentitud en su desarrollo, creó dependencia por parte de los adjudicatarios, reforzó el concepto de paternalismo en la comunidad y tuvo un alto costo administrativo;
- b) Acción Comunal con esfuerzo propio;
- c) Acción Comunal inducida;
- d) Centros de Mejoramiento; cuyo fin era prestar asesoría técnica, social y financiera en barrios de desarrollo progresivo;
- e) Construcción de vivienda transitoria, con el objeto de

apoyar el proceso de integración de los migrantes a la vida urbana;

f) Préstamos hipotecarios;

g) Plan de normas mínimas, dirigido a satisfacer las necesidades de los estratos más bajos.

3.5.4 Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda CAV.

Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda comenzaron a funcionar durante el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974).

En 1973 CAMACOL, estimó que los tipos de interés cobrados por las Corporaciones eran demasiado alto, generando contradicciones en la política de vivienda. Es decir, simultáneamente debilitaban la demanda por vivienda (al estimular y encausar recursos hacia los intermediarios financieros) y estimulaban su oferta (al aumentar los recursos destinados a la construcción). Por lo tanto, "esta política beneficiaría solo y transitoriamente a los constructores y a grupos con capacidad de ahorrar".

Mondragón afirmó que las CAVS constituyeron un mecanismo que permitió ampliar la participación del capital financiero nacional en el sector de la construcción y la articulación del capital financiero extranjero a esta industria.

El Estado participa por intermedio del BCH que tiene su propia Corporación, y de Corpavi, en la que el Banco Ganadero, el Popular, El ICT y el FNA tienen 20%.

En el período 1982-1986, se calculó que las CAVS participarían con el 44% (la más alta) del monto total de la financiación. Ver Tabla 6.

3.5.5 El Fondo Nacional del Ahorro FNA.

El Fondo Nacional del Ahorro tiene como función principal proporcionar soluciones de vivienda a los trabajadores que prestan sus servicios en el sector público nacional. Para ello cuenta con recursos provenientes de las cesantías de los trabajadores y los rendimientos de tales cesantías (aporte de las entidades afiliadas), participaciones e impuestos, rendimientos de inversiones financieras y recuperación de cartera.

La inversión de estos recursos se encuentra limitada por la liquidación misma de cesantías definitivas, por la necesidad de colocar una proporción relativamente grande de sus activos en papeles de alta rentabilidad, para poder subsidiar a aquellos empleados oficiales que tienen un menor nivel de ingresos y por la motivación misma de los trabajadores de retirar sus cesantías parciales buscando una mayor rentabilidad.

ellas en el mercado privado.

3.5.6 Otras Entidades del sector público.

Además de las entidades mencionadas anteriormente también tenemos otras que cumplen funciones similares relativas a la construcción de vivienda y al otorgamiento de financiación. Entre éstas tenemos: la Federación Nacional de Cafeteros, que ayudaba a sus empleados a adquirir vivienda; la Caja de Vivienda Militar, construyendo y haciendo préstamo para vivienda a miembros de las Fuerzas Armadas, y la Caja Agraria que tiene dentro de sus funciones la solución del problema en el área rural con la colaboración de otras entidades como el Incora.

4. ESTRATEGIAS

4.1 CREDITO.

Según publicaciones del ICT sus recursos en el período 1982-1986 se orientarían en forma exclusiva a la financiación de soluciones de vivienda en la forma de lotes con servicios y unidades habitacionales unifamiliares o multifamiliares cuyo precio sobrepasa 2.500 UPACS. Igualmente, las cesantías captadas por el FNA se dirigirían preferencialmente a la financiación de vivienda para los trabajadores del sector público colocados en los estratos más bajos del nivel de ingresos.

El Banco Central Hipotecario destinaría un 50% de los recursos que captara a través del sistema UPAC a la financiación de lotes con servicios y viviendas de menos de 2.500 UPACS, una parte sustancial de sus recursos de Bonos de Valor constante para programas de vivienda cuyo valor comercial promedio no sobrepasa los 4.200 UPACS.

Las nuevas captaciones de las Corporaciones de Ahorro y Vi

vienda se orientarían conforme a la distribución contenida en el Decreto N° 2928 de 1982, esto es, dando prelación a préstamos destinados a la construcción de vivienda propia o para la venta, producción de vivienda prefabricadas, división de unidades de vivienda en otras soluciones habitacionales, reparación o ampliación de viviendas ya existentes y adquisición de viviendas proyectadas, en proceso de construcción o ya incluidas incluso las prefabricadas y usadas, cuyo valor comercial unitario no excediera 2.500 UPACS y en especial a aquéllas cuyo valor comercial unitario no sobrepasa los 1.000 UPACS.

En la misma forma se daría prelación al crédito para proyectos de renovación urbana y obras de urbanismo destinadas comprendidas dentro de esos márgenes de precios.

Sin embargo, "tampoco podríamos dejar de mencionar la concentración que parece existir en el otorgamiento de los créditos de las CAV a los grandes constructores", como dijera el Ministro de Desarrollo Andrés Restrepo en 1982 (economía colombiana N° 129). Publicaciones de la prensa nacional ilustran la centralización de los préstamos, el entrelazamiento entre constructores y prestamistas y la capacidad que tiene la tierra para "respaldar" cualquier negociación.

Jorge Enrique Robledo en su libro El Drama de la Vivienda en

Colombia no dá muestra clara de ello: Entre 1974 y 1984, la organización Luis Carlos Sarmiento Angulo (O.I.L.S.A.) recibió créditos por \$8.600 millones de los cuales \$6.060 millones le fueron hechos por la Corporación de Ahorro y Vivienda Las Villas, que tiene como propietario y presidente al propio Luis Carlos Sarmiento. Parte de los préstamos- para que no se violara la ley, según Robledo- lo hicieron empresas diferentes a su organización constructora, todas las cuales, 18 exactamente, hacían parte- con la colaboración de interpuestas personas- de su emporio edificador, y tienen sus oficinas en el edificio de 28 pisos que le autorizó construir la Superintendencia Bancaria a condición de que fuera para uso exclusivo de la Corporación Las Villas.

Siguiendo con el estudio hecho por Robledo, en 1981, Sarmiento Angulo se autoprestó el 61% del total del crédito de esa Corporación.

Hacemos mención de lo anterior para demostrar que en nuestro país existe desafortunadamente lo que llamamos "Manipulación del Crédito".

El caso anterior es apenas un ejemplo de ello. A pesar del hermetismo y la complicidad que cubren este tipo de asuntos podemos mencionar otros. Es normal que los accionistas y miembros de las Juntas directivas de las Corporaciones tengan asiento a

su vez en las direcciones de los monopolios constructores. Juan A. Carrizosa era simultáneamente Presidente de Granahorrar y directivo de Inversiones Bogotá; Pedro Gómez B. hace parte de la Junta de esa misma Corporación y de la de Pedro Gómez & Cía; Luis G. Sojo Presidente Davivienda y la Constructora Colombiana (UCONAL); Felix Isaza A. y Darío Restrepo J. representaban al mismo tiempo a Concasa y a la Compañía Agrícola de Inversiones S.A. Un simple cambio de silla las permite pasar de prestamistas a prestatarios y, concentrar el dinero de sus Corporaciones en los monopolios que les pertenecen.

Una empresa de Pedro Gómez A. y su familia, la Compañía Bogotana de Negocios, recibió préstamos de cinco Corporaciones (B.C.H., Granahorrar, Concasa, Colmena y Conavi) para ejecutar un proyecto de apartamentos en el que, de pronto, una parte se convirtió en "vivienda transitoria", el Hotel Fontana que a su vez lo compró el mencionado señor con un préstamo de Granahorrar por \$375 millones.

Ninguna teoría, ningún decreto, ninguna buena intención impediría que desafortunadamente el de las Corporaciones, se encuentre en unos pocos. Los grandes capitales se atraen mutuamente y en Colombia hace años que existen grupos financieros que se mueven en todos los campos de la economía y cuyas empresas se favorecen a través de la colocación de los mismos personajes Juntas Directivas.

Entre las Corporaciones de Ahorro y Vivienda tenemos:

Davivienda: el Banco de Bogotá tiene el 24% de las acciones y el Francés e Italiano el 6%. Pero el Grupo Financiero que maneja el Banco de Bogotá controla el 70%.

Granhorrar: el Banco de Colombia es propietario del 50.7% y del Comercio del 30%, el Banco Nacional el 4% y el de Santander maneja el 8%.

Conavi: es propiedad del Banco Comercial Antioqueño, el Industrial Colombiano y el Grupo Suramericana.

Concasa: el Grupo Cafetero tiene el 90%, incluido el aporte de un 30% de las acciones que hace el Banco del mismo nombre.

Colpatria: es parte del Grupo Financiero Colpatria y el Banco Nacional posee un 10%.

Colmena: es propiedad de la Compañía de Jesús a través de la Caja Social de Ahorro.

Las Villas: el Banco de Occidente controla el 25% de las acciones, y aparece como una extensión de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo.

4.2 FINANCIAMIENTO Y CAPTACION DE RECURSOS.

Fue en el decenio de los años treinta, el de las grandes reformas económicas y sociales de este siglo en el país cuando nacieron, en su orden las dos instituciones dedicadas a atender el fomento y financiación de la construcción principalmente de vivienda: el BCH y el ICT, ambas operaron durante más de treinta años prácticamente como los únicos organismos para la financiación de vivienda.

El BCH obtiene sus recursos como lo anotamos anteriormente de cédulas hipotecarias, cédulas de capitalización, bonos de valor constante del ISS, recursos provenientes del sistema UPAC, recuperación de cartera y de su sección de Ahorro y Vivienda.

En cuanto al ICT, puesto que su situación financiera de comenzar nuestro período de estudio era crítica el gobierno se propuso reforzar su capacidad financiera particularmente a través de la inversión de parte del encaje improductivo de los depósitos de ahorro del sector financiero privado, de la emisión de Bonos de Vivienda popular y en forma muy especial a través del presupuesto nacional con miras a impulsar nuevamente el funcionamiento del ICT como entidad ejecutara de los planes de vivienda popular.

En este período se buscaba obtener la máxima rentabilidad de los recursos del FNA y al mismo tiempo la realización de programas de vivienda suficientemente atractivo para que los trabajadores mantuvieran sus cesantías en la institución aumentando las posibilidades de éste para ampliar cada vez más su cobertura.

4.3 PLAN TERRAZAS.

El Plan Terrazas se creó como un instrumento ideal para la generación de viviendas de bajo costo, por el sistema de autoconstrucción o mediante contratación de mano de obra, sin que medie la disponibilidad de terrenos y de servicios como un cuello de botella. Por esta razón el gobierno llevaría a cabo planes y programas de crédito y asesoría técnica tendientes a la construcción de las terrazas como mecanismo para la generación de nuevas viviendas.

Puesto que una de las principales trabas que se encontraron en el desarrollo de estos planes fue el problema de la titulación de la tierra, se crearían oficinas tendientes a resolver esos problemas, a asesorar al propietario de la vivienda primaria y a tramitar el crédito y autorización para construir. Así mismo, las oficinas de planeación y de obras públicas municipales dictarían normas tendientes a permitir la construc

ción de las terrazas y agilizar los trámites correspondientes.

4.4. LA AUTOGESTIÓN Y LA AUTOCONSTRUCCIÓN.

Mención aparte, por el volúmen que significa en el país y por la importancia creciente que le conceden los gobiernos en los planes oficiales merece la autoconstrucción. El simple hecho de que millones de colombianos habiten en casas edificadas por ellos mismos, y de que hoy sea la autoconstrucción LA UNICA ALTERNATIVA VIABLE para muchísimos habitantes de las grandes ciudades y de las pequeñas poblaciones, exige que este sistema se analice cuidadosamente.

Las viviendas autoconstruídas se elaboran artesanalmente y por etapas, mediante el empleo principal de la fuerza de trabajo familiar, y a veces se contrata para ciertas labores un maestro constructor o un ayudante con experiencia. La autoconstrucción también se emplea en las viviendas populares que se entregan inconclusas, pues en ellas se autoconstruye la parte restante a la que entrega la institución o el empresario.

A través de la autoconstrucción se generan ahorros sustanciales en el pago de la mano de obra, y se involucra el esfuerzo de la comunidad para atender otras necesidades básicas relacionadas con la educación, salud y recreación.

Sin embargo, los más importantes resultados de la construcción de vivienda popular por autogestión comunitaria no son la solución material reflejada en producción de unidades habitacionales, sino que encierran algo mucho más profundo y de mayor contenido social, al servir de medio para la conformación de unidades autosuficientes, solidarias y que se autohabilitan para so

lucionar los problemas de su habitat, mejorandolo y logrando los más altos anhelos y metas del desarrollo de la comunidad.

Señalaremos las apreciaciones de un colombiano en la censura del simposio sobre el abaratamiento de la construcción de vivienda en la ciudad de Bahía, Brasil, en 1978, cuando con una gran visión señalaba:

"si buscamos abaratar la vivienda, esto es un medio; el fin es que todo hombre tenga un techo digno." " Si queremos multiplicar radicalmente el número de habitaciones esto es un medio; el fin es construir una sociedad más justa". " Si procuramos facilitar la participación de todas las familias en la solución de sus problemas, esto es un medio; el fin es promover el desarrollo del hombre en la libertad y suscitar la solidaridad social en la pluridad". " Nuestra tecnología debe evolucionar, porque sectorialmente es tal vez la construcción la que muestra los más lentos avances y las más pobres innovaciones".

Quien magistralmente hacia estas afirmaciones era el Asesor Presidencial para la vivienda del gobierno de Belisario Betancourt, lo que dá una idea clara de las profundas concepciones humanísticas con las cuales se ejecutó el Plan de Desarrollo cambio con equidad en esta materia.

El problema de la consecución de vivienda para quienes de ella carecen, es sencillamente dramático en un país de pujante crecimiento como el nuestro. De ahí que el tema de la vivienda en ningún momento pierda su apasionante interés y trascendencia.

Para el gobierno es motivo de primordial preocupación, porque bien sabido es que la industria de la construcción además de generar empleo y de mover el mayor número de brazos estimula el trabajo nacional y dá a quienes lo necesitan la posibilidad de obtener un techo propio.

4.5 SERVICIOS PUBLICOS.

La urbanización espontánea, efectuada durante un período relativamente largo, cuyas raíces se afincan en el proceso de desplazamiento de la población rural en las ciudades, es la causa del crecimiento inarmónico de las áreas urbanas. Dicha forma de urbanización trajo como consecuencia la incorporación de espacios periféricos sin estructura de servicios públicos disponibles.

Uno de los principales problemas que caracterizan la conformación del país es la existencia de esas zonas y la creciente demanda de servicios a un costo muy alto.

La mayoría de las ciudades grandes y pequeñas vive el círculo vicioso de desarrollo de su red de servicios impulsado por la presión de las áreas marginales, lo cual produce más atractivos para la inmigración campesina y propicia, en últimas, la construcción espontánea y el crecimiento desmesurado.

Plantear soluciones planificadas, sin que exista la posibilidad de extender las redes de servicios públicos a bajo costo, entraña una gran dificultad, pues los asentamientos no planificados encuentran en la extensión clandestina de las redes un boquete por el cual, si bien es cierto se resuelve el problema de dotación de agua y energía eléctrica, se desvertebra la capacidad económica de las empresas de servicios públicos y se fugan importantes recursos.

4.5.1 Acueducto y Alcantarillado.

Buena parte de la estructura actual de tarifas de los servi

cios públicos, así como la destinación de importantes inversiones provenientes de empréstitos internacionales obedecen a la imposición de mejorar los canales y redes deteriorados por su utilización indiscriminada.

En las principales ciudades del país hay retrasos de cuatro a cinco años en la ejecución de planes maestros de acueducto y alcantarillado. De acuerdo con un estudio realizado por Camacol se encontró que en la ciudad de Cali, la incorporación de terrenos altos para la edificación de vivienda popular no es susceptible de efectuarse, debido precisamente, a la carencia de la infraestructura de servicios requeridas y a lo demorado de su construcción. La situación es más grave en Barranquilla donde, se asegura, unidades habitacionales entregadas por el ICT no tienen aún el servicio de acueducto. Desafortunadamente esta ciudad sufre desde hace varios años una tremenda crisis por esa carencia que afecta no solo los nuevos asentamientos sino el perímetro urbano consolidado.

En 1983 el ICT firmó 24 convenios con varias empresas de servicios públicos para ampliar acueducto, alcantarillados, perforar pozos, abrir vías y construir subestaciones de energía que garanticen la prestación adecuada de los servicios a los barrios construidos. Todo contratista debe acompañar su proyecto con un certificado de disponibilidad de servicios expedidos por las empresas correspondientes pero, aún con ese registro se presentan dificultades que, según la gerente del ICT, "reflejan la deficiencia de los servicios que afectan las ciudades desde hace muchos años.

4.5.2 Energía.

Como anotamos anteriormente, el país se encuentra atrasado

en servicios públicos y es más notorio el atraso con la cantidad de edificaciones que se están realizando y mucho más aún si se miran las que se van a realizar.

El problema se torna más grave cuando observamos que las empresas más endeudadas del país son tal vez las que proveen de energía, agua y alcantarillado a la población que disfruta de esos servicios. Y las deudas no las tienen solo con la banca extranjera, principalmente norteamericana, através del Banco Mundial y del BIC, sino también con acreedores nacionales.

El sector eléctrico tenía el 30 de septiembre de 1983, una deuda externa registrada en la oficinas de cambios del Banco de la República de 1.179 millones de dólares; a la misma fecha disponía de empréstitos contratados y no desembolsados por 1.474 millones de dólares, y se espera que al terminar este año le adeude a la banca extranjera 3.871 millones de dólares. El servicio de la deuda viene creciendo a un ritmo del 80% anual desde 1982, y representa aproximadamente el 33% de los ingresos totales de las empresas.

Desafortunadamente la penuria de los servicios públicos deberá empeorar sin apelaciones aunque continúen las alzas en las tarifas y los derechos de conexión, porque opinamos que el crédito no saca de sus crisis a las empresas de servicios públicos ni resuelve lo referente al aumento de sus coberturas insuficientes, lo prueba la situación de estas en el Distrito Especial de Bogotá, en donde las tarifas no dejan de aumentar y centenares de barrios padecen de falta de agua luz o alcantarillado.

El déficit de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica no puede ser resuelto, nisiquiera reducido sensiblemente. Empresas que no reciben aporte significativo del presupuesto

nacional, endeudadas hasta la saciedad, con tarifas en to pes máximos y por supuesto al borde de la banca rota no po drían acometer las obras que exige l solución del faltante.

4.5.3 Recreación.

Si la deficiencia de servicio de acueducto, alcantarillado y energía ha constituido y constituye un serio problema pa ra los oferentes y demandantes de viviendas, la recreación no lo es menos.

A las viviendas populares se les ha reducido tanto su tama ño que resulta casi imposible que sus habitantes encuentren un lugar donde puedan recrearse esto hace necesario la cons trucción de parques recreacionales dentro de los conjuntos residenciales.

Creemos la necesaria la creación de una política de obras pú blicas que garantice la edificación y dotación de parques, escuelas, guarderías, puestos de salud y centros comerciales, así como de transporte y otros servicios a la comunidad. Los conjuntos habitacionales mal ubicados, que carecen de esas pres taciones o de facilidades para obtenerlas producen serios tras tornos en el ordenamiento de las ciudades al desequilibrar la oferta l demanda de dichos servicios en ciudades que, como la mayoría de las colombianas, afrontan déficit en sus instala ciones recreacionales, educativas y de salud principalmente. "Hasta el momento, ha denunciado Camacol, las previsions de construcción de vivienda no han sido, acompañadas por previ siones presupuestales de estos srevicios ni se ha dado la coor dinación interinstitucional para ello".

A través de las Cajas de Ahorro y Vivienda se debe impulsar

111

la línea de créditos apra mejorar el desarrollo de los centros urbanos. La Resolución 40 de 1983 del BCH exigen ciertas normas mínimas urbanísticas y arquitectónicas que son, por lo general, más estrictas que las de los municipios en cuanto a diseño se refiere y que los constructores están en capacidad de cumplir satisfactoriamente.

4.6 PROYECTOS ESPECIALES EN CARTAGENA.

4.6.1 Zona Suroriental.

Dentro de las obras ejecutadas en el Plan de Desarrollo Progresivo de zonas subnormales se destaca la finalización del segundo proyecto de desarrollo urbano de la zona suroriental de Cartagena, con un costo de 3.050.1 millones de pesos.

Este proyecto desarrollado mediante convenio firmado en 1979 entre la República de Colombia, BIRF y el ICT como organismo executor, benefició a más de 90.000 personas residentes en 18 barrios de la zona de cobertura mediante el mejoramiento de sus condiciones físicas y ambientales para integrar el desarrollo urbano, tales como la construcción de canales, vías de acceso, relleno de terrenos, centros de desarrollo vecinal para extender los servicios a la comunidad; dotación de servicios públicos y otorgamiento de préstamos para la legalización de la tenencia y mejoramiento de vivienda.

4.6.2 El Campestre.

El Campestre está enmarcado dentro de los proyectos especiales realizados por el Instituto de Crédito Territorial en la ciudad de Cartagena.

En área de terreno donde fue construido fue de 93.810.0 para

un número de viviendas de 865. El valor del programa en miles fue de \$825.470,9 y el valor promedio por vivienda de \$954.301.6

La urbanización goza de una localización privilegiada en la ciudad ya que se encuentra cerca al centro y la vez, tiene fácil acceso a los grandes centros deportivos. Se ha notado un rápido progreso en esta urbanización gracias a los grandes esfuerzos en el desarrollo progresivo y en el mejoramiento de las viviendas de sus habitantes.

En las tablas 8, 9, 10 y 11, mostraremos los programas adelantados por el ICT en los años 1982, 1983, 1984 y 1985 respectivamente, y que comprenden además del Campestre otros barrios de Cartagena como los Calamares, Gaviotas, Las Lomas, Nuevo Bosque, Chapacúa y San Mateo, entre otros que estuvieron dentro de los programas específicos del Instituto.

CONCLUSIONES

Antes de empezar nuestro análisis sobre el papel desempeñado por el sector de la construcción como factor reactivador de nuestra economía, el cual fue en su juicio el rol asignado por la política económica del gobierno del doctor Belisario Betancourt en su inicio. Debemos considerar que nuestro estudio no pretende dilucidar el debate existente entre los académicos sobre poner que práctica un modelo de desarrollo económico que contempla el que exista un sector denominado "líder" que se constituya en el eje de la estructura económica de un eje de la estructura económica de un país.

De todos es conocido como en nuestro país hay posiciones en contradas al respecto; ya que algunos teóricos consideran que se debe asignar un papel preponderante a determinado sector de la economía, para que este a su vez marque la pauta en cuanto al desenvolvimiento de las actividades del aparato productivo (entre ellas destacamos a Lauchlin Currie). Otros teóricos consideran que debe existir una interrelación entre los tres sectores de la economía para que en forma conjunta logren armonizadamente llevar a cabo todo el proceso productivo y lograr así las metas propuestas en cuanto al desarrollo económico del país. (destacamos a Carlos Lleras, Urrutia, Bejarano, etc). Aunque no descartan que exista un sector, ya sea cualquiera que por su volumen de actividad, nivel tecnológico e inversión de capital que determinado momento tenga cierto liderazgo sobre los demás sectores de la economía.

En el caso de nuestro estudio tomamos en cuenta el papel desempeñado por el sector de la construcción el cual fue escogido como elemento reactivador de la economía del país por el gobierno anterior en base a dos motivos esenciales. Primero que el Dr. Betancourt en su campaña electoral tomó como eslogan que de llegar a la presidencia su principal objetivo sería el de dotar de vivienda a las clases populares en vista del marcado déficit habitacional existente en nuestro país.

El otro, que ante la actual situación de crisis económico que golpeó a países desarrollados, y aún más logró llevar a situaciones críticas a países como el nuestro, como consecuencia de esa grave crisis en donde la deuda externa, el desempleo y la inseguridad atentaban contra el normal desenvolvimiento de cualquiera economía.

La práctica económica del anterior gobierno empezó a poner en práctica esas directrices tendientes a reactivar la economía del país a través del sector de la construcción, pero se encontró con diversos obstáculos para cumplir su cometido entre ellos destacamos:

Se encontró un sistema financiero en crisis aquejado de una serie de quiebras, lo cual se constituye en impedimento para la captación del ahorro privado, el cual es una fuente de financiación para la construcción de vivienda. El gobierno tuvo que verse en la necesidad de nacionalizar una cantidad de entidades financieras con el fin de recuperar la credibilidad del público en el sector, conllevando una serie de costos que todos conocemos por parte del estado.

El elevado déficit fiscal, el cual viene desde la administra

ción Turbay y ha mantenido un permanente estado de desequilibrio en las finanzas gubernamentales, lo cual impidió que los objetivos de la política económica de reactivar la economía a través del sector de la construcción no tuviere un margen coherente en cuanto al flujo de dinero por parte del estado hacia los objetivos perseguidos.

Sin embargo la administración Betancourt trató de corregir el desequilibrio en las finanzas públicas a través de la reforma tributaria aprobada por el Congreso a través de la Ley 9a., pero no logró los objetivos propuestos ya que el incremento de la inversión pública no fue el esperado, ni los resultados de las reformas pudieron sanear las finanzas.

La política de reactivar la economía a través de la vivienda popular tuvo su mayor auge en los años 1983 y 1984, lo cual se puede deducir con cifras dadas a conocer por planeación nacional en el sentido del incremento que tuvo la inversión en vivienda dentro del gasto social del gobierno central. Es así como esa suma ascendió a \$68.825 millones en 1984, destinando se el 26,7% a la inversión en vivienda, que paró de representar cerca del 6% del gasto social central al 11,0% de éste en dicho año.

En estos dos años se construyó el 30.8% de todo lo realizado desde 1972, año en el cual se creó el sistema UPAC de ahorro para la vivienda. Esto llegó a representar una participación de 1.21% en el PIB en 1984. Podemos observar cómo en sólo dos años el sector de la vivienda rompió con los precedentes históricos en cuanto a la actividad constructora.

Otro aporte reconocido por todos fue que los volúmenes y costos de producción requeridos fue el de lograr un importante

cambio tecnológico en el sector ya que la industria productiva de materiales y el mismo proceso productivo de la vivienda tuvieron que adaptarse al ritmo como se efectuara el plan de vivienda. Es decir lo novedoso del plan no consistió en emplear la construcción como elemento compensador de las tendencias recesivas en el corto plazo sino en el de reactivar la actividad constructora "objetivo conseguido" que se encontraba paralizada y ponerla al servicio de una política de profundo calado social.

Dentro de la generación de empleo la política de vivienda alcanzó a participar con un 8.7% entre los años 1983 y 1984 en la creación de empleo por actividad económica según estimativos de la misión Chennery, lo cual demuestra lo positivo de la política implementada.

De acuerdo con investigaciones de FEDESARROLLO para esa fecha la actividad de la construcción se manifieste "en forma casi unívoca sobre los ciclos de empleo" ya que la relación empleo en la construcción creció uno a uno al ritmo de actividad alcanzado. De allí que esta investigación arrojó conclusiones que a pesar del esfuerzo hecho por el sector de la construcción en generar importantes volúmenes de empleo que si continuó, de haberse seguido con el mismo énfasis en cuanto a rubros de inversión el volumen hubiese sido mayor (y por ende mayor reactivación del aparato productivo), ya que los ingresos medios de los trabajadores de la construcción en 1984 fueron superiores que los ingresos medio de los trabajadores de la industria, lo cual nos sugiere que los niveles de calificación de la construcción no pueden ser menor a los de la industria.

Se puede observar que el estudio de FEDESARROLLO implícitamente se da a conocer como obstáculo al objetivo propuesto (reactivación del aparato productivo) el desfase tecnológico encontra

do en el sector al inicio del plan.

Pero la razón más importante que va a afectar la estrategia puesta en marcha fue la crisis del sector extensivo, la cual vino a desembocar en el proceso de ajuste con el FMI, a fin de conjurar un déficit en la balanza cambiaria que aunado al déficit fiscal alcanzó con desestabilizar la economía del país.

Dentro de las medidas que afectaron el papel de la vivienda dentro del proceso de reactivación de la economía que venía cumpliendo debemos destacar como en 1985 la inversión social (componente básico del plan de vivienda) cayó un 8,8% en relación con el año anterior (1984) correspondiéndole a la vivienda un 70,8% de la inversión, esto significa que el sector de la vivienda llevó el peso del ajuste económico en 1985.

Relacionando aún más al sector de la construcción como eje reactivador de la economía con el sector externo, se puede notar como no puede deslindarse de este último; ya que el sector de la construcción por sus características responde a estímulos exógenos y actúa como motor de crecimiento al mantener una gran demanda latente y una elasticidad ingreso de la demanda.

Dentro de este aspecto debemos resaltar como la excesiva sobrevaluación del peso que recibió la administración Betancourt, se constituyó en uno de los mayores obstáculos para lograr una mayor celeridad en la reanimación del aparato productivo ya que dicha sobrevaluación así como las devoluciones masivas en los mayores compradores de mercancía colombiana en América Latina; ocasionó una importante disminución en la dinámica de las exportaciones, las cuales se constituyeron en sector líder negativo, guiando la actividad por un lado decreciente minimizando de es

ta forma los efectos positivos logrados por la edificación urbana.

A modo de síntesis, podemos concluir afirmando como los objetivos programados por la política económica de Betancourt se cumplieron en su mayor parte en los dos primeros años de su ejecución la frase de los factores en contra ya anotados). Se debe destacar el gran impacto social logrado por la estrategia en el sentido de destinar grandiosos recursos financieros en pro del bienestar de las capas más necesitadas de la población colombiana.

RECOMENDACIONES

A pesar de que el problema de la vivienda ha sido uno de los de mayor análisis, y se han dado a conocer innumerables soluciones (muchas de las cuales fueron tomadas en cuenta por la administración Betancourt en su política económica pero ajustada a las premisas y objetivos emanados de la campaña electoral) creemos que deben darse una serie de recomendaciones y medidas que permitan que exista una correlación entre el papel a desempeñar por la actividad constructora y la solución del grave problema de vivienda existente en nuestro país (sobre todo a las capas más pobres entre ellas destacamos la siguientes:

Se debe buscar la puesta en marcha de una verdadera reforma urbana ya que la actual tenencia genera diferenciación social por localización y racionalidad en la distribución espacial de la vivienda en relación con la actividad económica, importantes costos de transporte y los llamados "lotes de engorde" en áreas estratégicas. Estos impedimentos al normal funcionamiento del mercado de la tierra ocasionan grandes sobrecostos sociales al desarrollo de nuestras ciudades y generan plusvalías urbanas no captadas por el estado.

Se conocen cifras sobre como se dispararon los precios de la tierra en un 45% ante la demanda que se iba a generar por la puesta en marcha del plan de vivienda, esto afecta el normal

desenvolvimiento de la actividad constructora. Ya que se afirma que sin una reforma sustancial de la propiedad de la tierra urbana es más difícil incrementar la población beneficiada de un plan como el del gobierno anterior.

Es indudable la importancia de contar con un sector financiero vigoroso, debidamente regulado (es decir una legislación que no permita que sucedan hechos que generen caos como el sucedido en el período 1980-83) que logre cumplir su papel de irrigar con buenos excedentes de ahorro que permitan contar con recursos frescos a la economía y que se puedan destinar al sector de la construcción. Dentro de unos parámetros en el cual coexistan tanto el ahorro privado como el ahorro del sector público a fin de que exista una política coherente en la financiación de la construcción de vivienda, ya que todos conocemos como el gobierno se vió en la necesidad de nacionalizar una serie de entidades del sector financiero a fin de evitar una mayor incidencia de la crisis de este sector en la economía nacional; el gobierno se vió en la necesidad de utilizar grandes sumas de dinero evitando así la situación planteada anteriormente.

Otro factor a tener en cuenta es la elevada cartera morosa que se acumuló debido a la exención del pago de cuotas iniciales en el plan de Betancourt. Esto impidió contar con un 20% más de recursos. El aumento de la cartera morosa se vió afectado por la caída de los ingresos reales por parte de los propietarios de vivienda.

Las autoridades del sector están en mora de buscar una salida a este grave problema el cual se ha convertido en un elemento perturbador y contraccionista de la misma actividad; un estudio de Camacol considera que a través de poner en práctica una

política de subsidio adecuada, que incluye la intervención del estado y que pueda ir un poco más allá y con mayor imaginación pueda romper las talanqueras estructurales que interfieran en la posibilidad de adelantar coordinada y coherentemente programas de viviendas en un contexto de desarrollo urbano. Se considera que esta política de subsidio debe estar orientada hacia los estratos de menores ingresos, los cuales están dedicando hasta un 40 y 50% del ingreso familiar para el pago mensual de las cuotas del ICT.

Uno de los instrumentos financieros de tipo institucional como el sistema UPAC el cual fue puesto en práctica en la década del 70 como motor del sector de la construcción, se le reconocen sus logros positivos en cuanto al financiamiento de la actividad de la construcción. En su concepción se presentó como atractivo para los ahorradores la llamada "corrección monetaria, la cual se constituyó en un seguro para los ahorradores para proteger sus dineros de la tasa de inflación existente en la economía nacional. La política económica de Betancourt le asignó un papel preponderante en la financiación del plan de vivienda, hasta un total de 1.300 UPACS, para los sectores populares. Pero las distorsiones inflacionarias que se dan en economías como la nuestra, el sistema UPAC, a través de la corrección monetaria (más exactamente en el sentido de fijar intereses sumamente altos a fin de proteger la capacidad adquisitiva de dinero además de otros factores vienen a incrementar la cartera de dudoso recaudo, a cifras que van de 1.4% a 4.6%, en detrimento de los ingresos de los beneficiarios del plan, llevando a que se pongan en práctica medidas como la de los fondos de redescuento, que subsidien el menor interés de los usuarios de préstamo para vivienda popular.

La magnitud de la problemática que enfrenta el sistema UPAC ha

llevado a que sea motivo de análisis su papel como instrumento de financiación de la actividad constructora, sobre todo la vivienda social.

Hoy en día se afirma que para salvar el sistema UPAC de su eminente banca rota se debe regresar a una equivalencia estricta de la corrección monetaria con el índice de precio. Otros desean desmontar el sistema mediante la liberación de intereses o de replantearlo mediante una franja sostenida de tasas de interés que incorporen en forma menos literal, cotidiana y acumulativa las variaciones de precios a las tasas de interés. Otros estudiosos van mucho más allá y piden que le quiten al sistema la obligación "populsita" adscrita de atender la vivienda popular, ya que (según ellos) los resultados finales son más negativos que positivos.

Se debe dar un mayor impulso a las formas asociativas para la construcción de vivienda, las cuales en muchos casos son la única manera como puede llegarse en forma organizada a algunos de los sectores de más bajos ingresos. Por la vía de la autogestión y la autoconstrucción organizada ya sea que ésta se tome de cooperativas, fundación, asociación o comité, ya que allí es donde pueden encontrarse uno de los más grandes potenciales de orden comunitario para la solución parcial del problema de la vivienda en Colombia.

A pesar de que sector no es el objetivo prioritario de la política económica del actual gobierno, ha dejado entrever que dicho sector no vá a ser una rueda suelta dentro de su engranaje, así como se planea poner en práctica el sistema de vivienda "ciudad dentro de las ciudades", tomando como base la capacidad tecnológica y de equipamiento de la actividad de la construcción (el cual fue logrado en la anterior administración). El esquema "ciudad dentro de las ciudades" tiene estudios

realizados desde el 1974, este tipo de vivienda multifamiliar, se considera que va dirigido a aquellas capas de la población que tienen ingresos estables para tener acceso a ellas, ya que se considera que el anterior plan dejó un mercado abierto para las actividades de la construcción.

ANEXOS

ANEXO

PRESUPUESTO

GASTOS DE ASESORIA:

Asesoría Económica	\$	50.000
Asesoría Metodológica		<u>20.000</u>

TOTAL GASTOS ASESORIA \$ 70.000.

GASTOS GENERALES:

Mecanógrafá	\$	30.000
Fotocopias		10.000
Transporte		10.000
Varios		20.000
Imprevistos		<u>12.000</u>

TOTAL GASTOS GENERALES 82.000.

TOTAL PRESUPUESTO \$ 152.000.

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

- ACTIVIDAD I : Presentación del Anteproyecto (4 semanas)
- ACTIVIDAD II : Aprobación del Anteproyecto (4 semanas)
- ACTIVIDAD III : Recopilación de Información (4 semanas)
- ACTIVIDAD IV : Clasificación y Ordenamiento de información. (3 semanas).
- ACTIVIDAD V : Desarrollo de los Capítulos Expuestos (6 semanas).
- ACTIVIDAD VI : Conclusiones. (. semanas).
- ACTIVIDAD VII : Presentación de Tesis (4 semanas).

TABLA 1

127

DEFICIT DE VIVIENDA NACIONAL URBANO

	1.973	1.974	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980
TOTAL	580.860	611.325	644.258	678.888	715.301	752.591	793.648	836.173
INCREMENTO ANUAL		30.465	32.933	34.630	36.413	82.290	40.257	42.325

FUENTE: CENAC

TABLA 2

NUMERO DE FAMILIAS NUEVAS QUE CONSTITUYERON DEMANDA DE VIVIENDA EN EL PERIODO 1.983 -1.986

	1.983	1.984	1.985	1.986	TOTAL	%
EN CIUDADES MAYORES	82.250	85.502	88.885	92.351	348.988	88.5
EN CIUDADES MENORES	10.677	11.163	11.672	12.121	45.633	11.5
TOTAL F/LIAS NUEVAS	92.927	96.665	100.557	104.472	395.61	100.0

FUENTE: DNP "EL SECTOR VIVIENDA EN EL NUEVO PLAN DE DESARROLLO"

TABLA 3

128

DEFICIT POR ESTRATO DE INGRESOS (1.980)

ESTRATO	NUMERO DE FLIAS (MILES)	DEFICIT	DEFICIT POR ESTRATO (%)
BAJO	1.137,4	399,1	35,1
MEDIO BAJO	389,0	116,5	29,9
MEDIO MEDIO	320,2	32,1	10,0
MEDIO ALTO I	211,7	10,7	5,1
MEDIO ALTO II	86,6	2,7	3,1
ALTO	64,7	-	-
TOTAL	2.209,6	561,1	

FUENTE: CENAC

TABLA 4

DEMANDA EFECTIVA REAL (1.980)
(MILES DE FAMILIAS)

ESTRATO	VALOR DE LAS VIVIENDAS MILES DE \$ DE 1.981	DEMANDA EFECTIVA	OFERTA ESTIMADA
BAJO		105,0	3,5
MEDIO BAJO	400 - 1.200	32,4	3,3
MEDIO MEDIO	1.200 - 2.000	26,6	6,7
MEDIO ALTO I	2.000 - 3.500	13,7	7,0
MEDIO ALTO II	3.500 - 5.000	2,2	3,5
ALTO	MAS DE 5.000	1,5	3,1
TOTAL		181,4	27,1

FUENTE: CENAC. NECESIDADES Y MERCADO DE VIVIENDA EN COLOMBIA

TABLA 5
 ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA LA FINANCIACION
 DEL PLAN DE VIVIENDA 1.983-1.986

129

FUENTE DE RECURSOS	VALOR EN MILLONES DE PESOS	PARTICIPACION %
APORTES PRESUPUESTO-NAL	40.800	8.0
RECUPERACION DE CARTERA	135.000	26.2
CAPTACIONES NETAS UPC	162.800	31.5
CREDITO INTERNO	99.100	19.3
OTROS RECURSOS PROPIOS	77.500	15.0
	515.200	100.0

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO

TABLA 6
 FINANCIACION DEL PLAN DE VIVIENDA
 1.986-1.986

ENTIDAD	VALOR EN MILES DE \$	PARTICIPACION (%)
ICT	102.800	20.0
BCH	123.800	24.0
FNA	41.200	8.0
CAVS	226.800	44.0
CAJAS	20.600	4.0
TOTAL	515.200	100.0

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO

TABLA 7

130

VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y GENERACION DE EMPLEO

	Nº TOTAL VIVIENDAS	%	TOTAL MTS ²	TOTAL EMPLEO	%
ANTIOQUIA	9.820	6.36	517.281,80	18.326	7.92
ATLANTICO	15.748	10.20	674.122,46	22.111	9.56
C/MARCA	20.019	12.96	921.852,36	32.658	14,12
SANTANDER	13.948	9.03	583.167,20	20.660	8.93
VALLE	17.783	11.52	850.037,04	30.114	13.02
SUB TOTAL	77.318	50.07	3.496.460,86	123.869	53.56
BOLIVAR	4.160	2.69	181.762,60	6.439	2.78
BOYACA	4.252	2.75	196.517,40	6.952	3.01
CALDAS	5.893	3.82	247.594,02	8.772	3.79
CAUCA	7.486	4.85	183.048,92	6.486	2.80
CESAR	2.727	1.77	97.807,36	3.465	1.50
CORDOBA	5.409	3.50	182.183,00	6.454	2.79
HUILA	2.690	1.74	110.153,40	3.902	1.69
MAGDALENA	4.729	3.06	154.371,91	5.459	2.36
META	4.119	2.67	162.134,64	5.744	2.48
NARIÑO	4.300	2.78	178.176,06	6.312	2.73
N.S/DER	2.479	1.61	102.966,51	3.648	1.58
QUINDIO	5.290	3.43	216.945,28	7.686	3.32
RISARALDA	6.588	4.27	287.574,00	10.188	4.40

CONTINUACION DE LA TABLA 7

131

	Nº TOTAL VIVIENDAS	%	TOTAL MTS ²	TOTAL EMPLEO	%
SUCRE	2.675	1.73	91.576,44	3.244	1.40
TOLIMA	5.084	3.29	268.358,00	9.507	4.11
SUB TOTAL	67.281	43.96	2.651.215,54	94.279	40.76
CAQUETA	1.647	1.07	70.660,80	2.503	1.08
CHOCO	913	0.59	26.928,50	954	0.41
GIRALDOT	3.526	2.28	150.399,20	5.328	2.30
GUAJIRA	1.539	1.03	67.748,52	2.400	1.04
LETICIA	199	0.13	7.369,88	261	0.11
SAN ANDRES	572	0.37	21.676,88	768	0.33
TUMACO	766	0.50	26.138,00	926	0.40
SUBTOTAL	9.216	5.92	370.921,78	13.141	5.68
TOTAL	154.415	100	6.528.598,18	231.289	100

TABLA 8

132

PROGRAMAS DE VIVIENDA POPULAR ADELANTADOS POR
EL ICT DESDE SEP/82. A DIC/85

PROGRAMA	N° DE VIVIENDAS	EJECUCION PRESUPUESTAL	RESERVA PRESUPUESTAL
CAMPESTRE		2.046.037.91	
CAMPESTRE			772.162.09
CAMPESTRE		1.174.875.00	
CAMPESTRE		46.720.000.00	
CAMPESTRE		23.818.043.25	
CALAMARES		3.000.000.00	
CALAMARES		19.253.600.00	
CALAMARES	200	968.436.62	
CALAMARES		114.933.66	
CALAMARES		22.171.425.24	
CALAMARES		2.022.920.00	
LAS LOMAS		15.837.818.74	
LAS LOMAS		1.652.307.99	
LAS GAVIOTAS		22.016.282.93	
LAS GAVIOTAS		74.919.25	
LAS GAVIOTAS		503.000.00	
NUEVO BOSQUE		717.545.00	
CHAPACUA		18.097.806.75	
CHAPACUA		3.829.260.83	
CHAPACUA			240.153.70
CHAPACUA		21.018.564.67	
TOTALES		205.037.777.84	1.012.315.79

FUENTE: INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL

TABLA 9

133

VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y GENERACION DE EMPLEO

PROGRAMA	Nº DE VIVIENDAS	EJECUCION PRESUPUESTAL	RESERVA PRESUPUESTAL
CHAPAGUA	117	9.701.343,34	
R. DE CHILE IV	104	26.674.971,50	
CALAMARES V	553	65.405.257,70	
CALAMARES III	306	79.503.706,11	
CALAMARES V		40.931.531,82	
CALAMARES IV	73	17.879.003,39	
NUEVO BOSQUE		90.152.014,30	
NUEVO BOSQUE		5.507.467,44	
COMUNEROS	136	30.154.892,40	
PALMERAS	1.000	198.719.523,84	
CAMPESTRE	583	86.568.864,60	
CAMPESTRE		12.233.214,04	
CAMPESTRE		26.000.000,00	
SAN MATEO	104	26.373.512,86	
TOTAL		715.605.303,34	

FUENTE: INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL

TABLA 10

134

VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y GENERACION DE EMPLEO

PROGRAMA	N° DE VIVIENDAS	EJECUCION PRESUPUESTAL	RESERVA PRESUPUESTAL
CHAPACUA		174.017,27	
CHAPACUA		554.519,93	
CALAMARES V		465.286,34	
CALAMARES III		678.558,86	
CALAMARES IV		131.543,00	
CALAMARES		2.782.688,75	
CALAMARES V		9.011.405,66	
CALAMARES V		16.837.767,51	
CALAMARES V		3.800.381,57	
CALAMARES III		24.880.995,50	
CALAMARES III		4.719.158,65	
CALAMARES IV		7.423.415,28	
CALAMARES		190.425,71	
			1.393.801,55
SAN MATEO		10.755.827,43	
SAN MATEO		2.040.049,23	
SAN MATEO		2.720.365,93	
CALAMARES		6.291.672,89	
CALAMARES		900.684,43	
CALAMARES		697.446,96	
NUEVO BOSQUE		32.509.653,00	
NUEVO BOSQUE VI	573	6.767.883,04	
NUEVO BOSQUE VI		18.575.531,00	
NUEVO BOSQUE VI		1.878.435,00	
R. DE CHILE IV		10.031.523,81	
R. DE CHILE		1.902.671,13	
R. DE CHILE		7.848.784,19	
R. DE CHILE		960.137,35	
R. DE CHILE		134.461.665,28	
PALMERAS		33.754.926,92	
PALMERAS		93.423.390,43	
CAMPESTRE		26.000.000,00	
CAMPESTRE		64.198.727,45	
CAMPESTRE		21.367.060,93	
CAMPESTRE		6.102.089,01	
CHAPACUA			16.182.742,30
CALAMARES			4.095.393,89
CALAMARES III			18.405.885,70
NUEVO BOSQUE			694.806,10
COMUNEROS			19.687.463,87
CALAMARES V			1.637.096,61
CALAMARES IV			68.826.676,16
PALMERAS			
TOTAL		554.838.690,64	130.923.866,18

FUENTE: INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL

TABLA 11

135

VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y GENERACION DE EMPLEO

PROGRAMA	N° DE VIVIENDAS	EJECUCION PRESUPUESTAL	RESERVA PRESUPUESTAL
SAN MATEO			4.023.860,57
SAN MATEO			241.031,65
CALAMARES V			9.734.976,01
CALAMARES			584.098,53
CALAMARES III			9.308.224,60
CALAMARES III			558.493,45
NUEVO BOSQUE VI			24.677.466,00
NUEVO BOSQUE			2.059.911,84
CALAMARES IV			2.334.407,35
CALAMARES			140.064,41
PALMERAS			116.980.915,08
PALMERAS			23.399.688,79
CAMPESTRE			51.410.113,21
CAMPESTRE			8.463.995,47
CALAMARES		2.966.200,16	
R. DE CHILE		3.752.891,49	
R. DE CHILE		225.173,49	
CALAMARES		14.904.776,44	
CALAMARES		3.261.731,57	
PALMERAS		31.788.655,54	
PALMERAS		10.113.805,29	
CAMPESTRE		63.376.095,42	
CAMPESTRE		4.973.165,17	
TOTAL		115.362.494,57	253.917.646,46

BIBLIOGRAFIA

- BONNE, Aldred. Estudio sobre Desarrollo Económico. Aguilar S.A. Ediciones. Segunda Edición. España 1974.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Cambio con Equidad. Bogotá, 1983-1986.
- INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL. La Vivienda una lucha por la Paz. Bogotá, 1984.
- Una Meta Cumplida. Bogotá, 1986.
- MOLINA, Humberto. Vivienda y Subdesarrollo Urbano. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 1982.
- MURILLO, Gabriel. Elizabeth UNGAR. Política, Vivienda Popular y el Proceso de Tomas de Decisiones en Colombia. Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes. Bogotá, 1986.
- ROBLEDO, Jorge Enrique. El Drama de la Vivienda en Colombia y la Política del "Si se Puede". El Ancora Editores. Bogotá, 1984.
- SALVADOR BRAND, Oswaldo. Diccionario Económico. Plaza & Janes. Bogotá, 1984.
- SELDON, Arthur. F.G. PENNARICE. Diccionario de Economía. Oikos Tan S.A. Ediciones. Segunda Edición. España, 1975.